

ISSN 2413-7189

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В. М. КОРЕЦЬКОГО
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРЕДБАЧЕНЬ І ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ «МІЖНАРОДНА ЕКОЛОГІЧНА АКАДЕМІЯ»

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

науково-практичний журнал

Випуск 1



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

РЕДАКЦІЙНА РАДА

Гетьман А.П., доктор юридичних наук, професор, лауреат Державної премії, заслужений діяч науки та техніки України, ректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, академік Національної академії правових наук України.

Горбань А.В., кандидат історичних наук, доцент, Голова Вченої Ради, Перший проректор Державного університету інфраструктури і технологій.

Костицький В.В., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії права і держави Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, заслужений юрист України, академік Національної академії правових наук України, президент ГО «Міжнародна екологічна академія» (*шеф-редактор*).

Фоменко А.С., кандидат юридичних наук, ректор Дніпропетровського університету внутрішніх справ.

Шемшученко Ю.С., доктор юридичних наук, професор, директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, академік Академії наук України та Національної академії правових наук України.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Анісімова А.В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого.

Балюк Г.І., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

Бобровник С.В., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Васюта С.І., доктор філософських наук, професор, професор Краківського педагогічного університету імені Комісії народної освіти (Польща).

Гжегож Кравець, доктор, професор Педагогічного університету у Кракові (Польща).

Грицай І.О., доктор юридичних наук, доцент, заступник голови Дніпропетровської облдержадміністрації.

Дідич Т.О., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії права та держави юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Єрмоленко В.М., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (*головний редактор*).

Захарченко П.П., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри історії та теорії права і держави юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

Кобецька Н.Р., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

Коваленко Т.О., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри аграрного та земельного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

Краснова М.В., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

Краснова Ю.А., доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Кулинич П.Ф., доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору проблем аграрного та земельного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії правових наук України, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

Кушнір С.М., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та трудового права, проректор з адміністративно-господарської роботи Запорізького національного університету.

Наливайко Л.Р., доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Сидор В.Д., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія».

Харитоновна Т.С., доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія».

Редакція журналу не завжди поділяє позиції авторів з приводу висловлюваних проблем і не несе відповідальності за зміст авторських публікацій.

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Журнал рекомендовано до друку Рішенням Вченої ради Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи (протокол № 2 від 23 лютого 2020 р.).

На підставі Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. (додаток 4) збірник включено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право»).

© Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, 2020

© Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2020

© Громадська організація «Міжнародна екологічна академія», 2020

ISSN 2413-7189

V.M. KORETSKY INSTITUTE OF STATE AND LAW
INSTITUTE OF LEGISLATIVE PREDICTIONS AND LEGAL EXPERTISE
NON-GOVERNMENTAL ORGANISATION "INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL ACADEMY"

ENVIRONMENTAL LAW

scientific and practical journal

Issue 1



Publishing House
"Helvetica"
2020

EDITORIAL COUNCIL

Hetman A.P., Doctor of Law, Professor, Laureate of the State Prize, Honored Figure of Science and Technology of Ukraine, Rector of Yaroslav Mudryi National Law University, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

Horban A.V., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Academic Board, First Vice Rector, State University of Infrastructure and Technologies.

Kostytskyi V.V., Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of State and Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Honored Lawyer of Ukraine, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, President of NGO “International Environmental Academy” (*Managing Editor*).

Fomenko A.Ye., Candidate of Juridical Sciences, Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs.

Shemshuchenko Yu.S., Doctor of Law, Professor, Director of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine, Academician of the Academy of Sciences of Ukraine and National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

EDITORIAL BOARD

Anisimova A.V., PhD in Law, Associate Professor, Senior Lecturer at the Department of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University.

Baliuk H.I., Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Environmental Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Bobrovnyk S.V., Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory of Law and State, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Vasiuta S.I., Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Pedagogical University of Krakow (Poland).

Dr. Grzegorz Krawiec, Professor at the Pedagogical University in Krakow, Krakow, Poland

Hrytsai I.O., Doctor of Law, Associate Professor, Deputy Head of Dnipropetrovsk Regional State Administration.

Didych T.O., Doctor of Law, Associate Professor, Professor at the Department of History and Theory of Law and State of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Yermolenko V.M., Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Agrarian, Land and Environmental Law named after V.Z. Ianchuk of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (*Editor-in-Chief*).

Zakharchenko P.P., Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of History and Theory of Law and State of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Kobetska N.R., Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Labor, Environmental and Agrarian Law of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University.

Kovalenko T.O., Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Agrarian and Land of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Krasnova M.V., Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Krasnova Yu.A., Doctor of Law, Associate Professor, Senior Lecturer at the Department of Agrarian, Land and Environmental Law named after V.Z. Ianchuk of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine.

Kulynych P.F., Doctor of Law, Professor, Head of the Sector of Agrarian and Land Law of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

Kushnir S.M., Doctor of Law, Associate Professor, Professor at the Department of Constitutional and Labor Law, Vice Rector for Administration Affairs, Zaporizhzhia National University.

Nalyvaiko L.R., Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Vice Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs.

Sydor V.D., Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Constitutional, Administrative and International Law of Kyiv Institute of Intellectual Property and Law of the National University “Odesa Law Academy”.

Kharytonova T.Ie., Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Agrarian, Land and Environmental Law of the National University “Odesa Law Academy”.

The Editorial Board may not share the authors' opinion and assumes no responsibility for the content of manuscripts.

The articles were checked for plagiarism using the software StrikePlagiarism.com developed by the Polish company Plagiat.pl.

The journal is recommended for printing by the Academic Council of the Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise (Protocol № 2 dated February 23, 2020).

Based on the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 886 of 02.07.2020 (Annex 4) the journal is included in the List of scientific professional publications of Ukraine of category “B” in the field of legal sciences (081 “Law”).

© V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2020

© Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise, 2020

ISSN 2413-7189

© Non-Governmental Organisation “International Environmental Academy”, 2020

ЗМІСТ

Заєць О.І. Еколого-правовий аспект сучасної земельної реформи.....	7
Васюта С.І. Процесуальність екологічної політики та критерії її формування.....	12
Абрамовський Р.Р. Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України як суб'єкти забезпечення й реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	22
Гуйван П.Д. Реалізація права на екологічну безпеку: інформаційний та правозастосовний аспекти.....	27
Корнієнко Г.С. Особливості аграрного підприємництва: економічний, соціальний, екологічний аспекти.....	32
Костицький В.В., Суходольська А.А. Охорона довкілля як важливий публічний інтерес у реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.....	36
Люльчик В.О., Русіна Н.Г., Кийко Н.М., Кушнірук О.М., Рудько О.М. Правовий режим полезахисних лісових смуг і земельних ділянок під ними: теоретико-правові аспекти.....	42
Мачуська І.Б. Кодифікація екологічного законодавства в контексті вдосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні.....	47
Попова А.О. Можливості використання в Україні досвіду пострадянських країн у правовій охороні земель від забруднення небезпечними речовинами.....	52
Юзіков Г.С. Сутність і наслідки глобалізації в сучасному світі: економічний та екологічний рівні.....	57

CONTENTS

Zaiets O.I. Ecological and legal aspect of modern land reform.....	7
Vasiuta S.I. Procedurality of environmental policy and criteria for its formation.....	12
Abramovskyi R.R. The Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine as subjects guaranteeing and exercising the right of citizens of Ukraine to participate in the environmental decision-making process.....	22
Huivan P.D. Realization of the right to ecological safety: information and law enforcement aspects.....	27
Korniienko H.S. Specifics of the agricultural entrepreneurship: economic, social, environmental aspects.....	32
Kostytskyi V.V., Sukhodolska A.A. Environmental protection as an important public interest in the exercise of powers of local selfgovernments.....	36
Liulchyk V.O., Rusina N.H., Kyiko N.M., Kushniruk O.M., Rudko O.M. Legal regime of protected forest strips and land plots under them: theoretical and legal aspects.....	42
Machuska I.B. Codification of environmental legislation in the context of improving the legal regulation of control and supervision activities in the field of subsoil use.....	47
Popova A.O. Possibilities of the victorious in Ukraine to the notice of the affected regions near the legal protection of lands due to obstruction by not unbearable speeches.....	52
Yuzikov H.S. The concept and consequences of globalization in the modern world: economic and ecological levels.....	57

УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.1>

Засць О.І.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-7969-2465

ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ СУЧАСНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

ECOLOGICAL AND LEGAL ASPECT OF MODERN LAND REFORM

Статтю присвячено аналізу правового забезпечення сучасного етапу земельної реформи з точки зору її екологічної складової частини. Земельна реформа в сучасному українському суспільстві і державі почалася із прийняття Постанови Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. «Про земельну реформу». Зазначається, що земельна реформа буде продовжуватися до того часу, поки не буде досягнуто загальної мети реформування – відновлення ефективного використання земельних ресурсів України. Екологічний напрям земельної реформи представлений окремими кроками екологічного оздоровлення земель, особливо сільськогосподарського призначення. Тому можемо говорити про окремі еколого-правові аспекти сучасного етапу земельної реформи в нашій державі і суспільстві. Повноцінного екологічного напрямку земельна реформа в Україні поки що так і не отримала.

Сучасний етап земельної реформи стосується всіх напрямків: економічного (заходи щодо подолання мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, вирішення долі земель колективної власності, консолідації земель, наділення правами самостійного власника землі об'єднані територіальні громади, подолання рейдерства тощо), екологічного (заходи щодо охорони меліорованих земель та полезахисних лісосмуг тощо), інституційно-функціонального (заходи з вдосконалення ведення державного земельного кадастру, землеустрою, вдосконалення функції планування території, в тому числі шляхом впровадження комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, вдосконалення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель тощо) та правотворчого (у Верховній Раді України прийнято та перебуває на розгляді більше десятка законопроектів, які стосуються регулювання земельних відносин).

Аналіз правового регулювання сучасного етапу земельної реформи спонукає до висновку, що держава намагається відновити якісний та кількісний склад земель України опосередковано, з мінімальним витрачанням державних коштів і ресурсів, за рахунок створення правових, організаційних, економічних передумов, в яких самі землевласники, землекористувачі, територіальні громади в силу своєї еколого-соціальної правосвідомості, правової культури і відповідальності, дбайливого ставлення до землі зможуть відновити земельний потенціал України.

Ключові слова: земельна реформа, еколого-правовий аспект, меліорація земель, полезахисна лісосмуга, цільове призначення земель.

The article is devoted to the analysis of the legal support of the current stage of land reform in terms of its environmental component. Land reform in modern Ukrainian society and the state began with the adoption of the Resolution of the Verkhovna Rada of the USSR of December 18, 1990 "On Land Reform". It is noted that land reform will continue until the general goal of reform is achieved – to restore the efficient use of land resources of Ukraine. The ecological direction of land reform is represented by separate steps of ecological improvement of lands, especially agricultural purposes. Therefore, we can talk about some environmental and legal aspects of the current stage of land reform in our state and society. Land reform in Ukraine has not yet received a full-fledged environmental direction.

The purpose of this article is to present the author's vision of the modern content and prospects of legal support for land reform with an emphasis on the ecological component of this social phenomenon.

Problems of ecological and legal support of the current stage of land reform in Ukraine are investigated in the works of Malysheva N.R., Lisova T.V., Anisimova G.V., Suetnov E.P., Zaiets O.I. and others. Reform is a category of social development in which state participation is mandatory.

The current stage of land reform concerns all the areas outlined in the definition: economic (measures to overcome the moratorium on the alienation of agricultural land, address the fate of collectively owned land, land consolidation, empowerment of independent territorial communities, overcoming raiding, etc.), environmental measures for the protection of reclaimed lands and protective forest belts, etc.), institutional and functional (measures to improve the state land cadastre, land management, improving the planning function, including by implementing a comprehensive plan of spatial development of the territorial community, improving the procedure for establishing and changing the purpose land, etc.) and law-making (the Verkhovna Rada of Ukraine has adopted and is considering more than a dozen bills relating to the regulation of land relations). It is difficult to determine the time of the current stage of land ref as it continues to be implemented without separate concepts or programs.

We would like to note the positive tendency of the legislator to create legal and organizational conditions for the restoration of reclaimed lands and land plots under protective forest belts. But this should happen mainly at the expense of landowners and land users themselves, because the law imposes such an obligation on them.

Analysis of the legal regulation of the current stage of land reform, in our opinion, leads to the conclusion that the state is trying to restore the qualitative and quantitative composition of Ukraine's lands indirectly, with minimal expenditure of public funds and resources, but by creating legal, organizational, economic preconditions. Landowners, land users, territorial communities by virtue of their ecological and social legal awareness, legal culture and responsibility, careful attitude to land will be able to restore the land potential of Ukraine.

Key words: land reform, environmental and legal aspect, land reclamation, field protection forest belt, purpose of land.

Постановка проблеми. Земельна реформа в сучасному українському суспільстві і державі є продовженням комплексного реформування земельних правовідносин, що розпочалося в пострадянський період із прийняття Постанови Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. «Про земельну реформу» і буде продовжуватися до того часу, поки не буде досягнуто загальної мети реформування – відновлення ефективного використання земельних ресурсів України. Значення землі та інших природних ресурсів для українського суспільства не можна переоцінити. Але, на жаль, майже 30 років реформування земельних відносин не принесли бажаного результату.

Метою цієї статті є викладення авторського бачення сучасного змісту та перспектив правового забезпечення земельної реформи з акцентом на екологічну складову частину цього соціального явища.

Аналіз останніх досліджень. В юридичній літературі ґрунтовно доведено, що сучасна земельна реформа – це врегульовані нормами права суспільні відносини процесуального характеру, що опосередковують перехід суспільства і держави від старих земельних правовідносин до якісно нових, у межах яких державні органи, громадяни та їх організації реалізують свої права та обов'язки щодо перерозподілу земель, посилення заходів їх охорони, правотворчості та вдосконалення системи державного управління в галузі використання та охорони земельних ресурсів із метою відновлення ефективного використання земель України [1, с. 29].

Реформа є категорією суспільного розвитку [1, с. 8], участь держави в якому є обов'язковою.

Проблеми еколого-правового забезпечення сучасного етапу земельної реформи в Україні досліджені у працях Малишевої Н.Р., Лісової Т.В., Анісімової Г.В., Суєтнова Є.П., Заєць О.І. та інших [8].

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап земельної реформи стосується всіх окреслених у визначенні напрямків: економічного (заходи щодо подолання мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, вирішення долі земель колективної власності, консолідації земель, наділення правами самостійного власника земель, об'єднаних у територіальні громади, подолання рейдерства тощо), екологічного (заходи щодо охорони меліорованих земель та полезахисних лісосмуг тощо), інституційно-функціонального (заходи з

удосконалення ведення державного земельного кадастру, землеустрою, вдосконалення функції планування територій, у тому числі шляхом упровадження комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, вдосконалення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель тощо) та правотворчого (у Верховній Раді України прийнято та перебуває на розгляді більше десятка законопроектів, які стосуються регулювання земельних відносин) [2].

Але, як правильно зазначає Х.А. Григор'єва, сучасна реформа має яскраво виражене аграрне спрямування [9, с. 71]. І поділяючи думку авторки, що між складовими частинами земельної реформи існує прикрий дисбаланс, який може мати стратегічне значення [9, с. 71], додамо, що цей дисбаланс не в бік екологічного напрямку земельної реформи. Наслідками такого прорахунку стає позбавлення реформи її соціального змісту, а це досить небезпечно, тому що матиме відголоски і в продовольчій безпеці, і в екологічних відносинах, і в соціально-демографічних проблемах [9, с. 73].

Важко визначитися із часом початку сучасного етапу земельної реформи, оскільки вона так і продовжує реалізовуватися без окремих концепцій чи програм. Підтримуємо думку Н.Р. Малишевої, що були проігноровані всі важливі чинники: єдиної концептуальної основи для здійснення відповідної реформи за всі роки самостійного державного будівництва в державі не було напрацьовано, усі «оптимізації» та «реформування» відповідної сфери здійснювалися ситуативно, безсистемно, часто з популістських міркувань чи внаслідок лобіювання з боку найбільш потужних економічних гравців, в умовах протистояння різних політичних сил, кожна з яких відстоювала свої інтереси і дбала про власні рейтинги. І хоча на різних етапах державного будівництва земельній реформі неодноразово надавався статус ключового пріоритету стратегічного розвитку України, суспільна думка щодо цієї реформи формувалась хаотично, часто викривлено, без розуміння її цільової спрямованості та необхідності встановлення балансу державних, групових, господарських та індивідуальних інтересів [10].

Екологічний напрям земельної реформи, яким, на нашу думку, є інтенсифікація заходів, безпосередньо спрямованих на покращення якісного стану

та кількісного складу земель України, традиційно на сучасному етапі представлений доволі бідно, хоча Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року [3] черговий раз констатують, що стан земельних ресурсів України близький до критичного. Водночас окремі кроки екологічного оздоровлення земель, особливо сільськогосподарського призначення, все ж зроблені. Тому можемо вести мову про окремі еколого-правові аспекти сучасного етапу земельної реформи в нашій державі і суспільстві. Повноцінного екологічного напрямку земельна реформа в Україні поки що так і не отримала.

У першу чергу йдеться про Закон України від 10 липня 2018 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, вдосконалення правил землекористування в масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні», який вступив у силу з 1 січня 2019 року.

Ключове завдання даного Закону – вирішити остаточно долю земель, які перебувають на праві колективної власності – юридичному титулі, який виник за дії Земельного кодексу України від 13 грудня 1992 року, але чинним Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗКУ) не врегульований.

Але, крім цього, в Законі ряд норм присвячено вдосконаленню організаційних засад меліорації земель та правового режиму земельних ділянок, зайнятих позахисними лісосмугами. Зупинимось на цих питаннях.

1. Меліорація земель – комплекс гідротехнічних, культуротехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних, інших меліоративних заходів, що здійснюються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь (ст. 1 Закону України «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 року).

Необхідність проведення цього агроекологічного заходу поліпшення стану сільськогосподарських угідь відзначається в численних державних програмах. Наприклад, Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року [4] зазначала, що меліоровані землі фактично є страховим фондом держави. Від ефективності їх використання та збереження залежить економічна, екологічна та соціальна ситуація в країні. Унаслідок економічної кризи суттєво знизилася ефективність використання зрошуваних і осушених земель та їх роль у продовольчому забезпеченні держави: швидкі темпи морального і фізичного старіння гідромеліоративних систем та об'єктів, вихід із ладу

основних меліоративних фондів, значні обсяги недополиву зрошуваних земель, погіршення технічного стану меліоративної мережі [4].

За даними аналітичного звіту за 2011 рік Державної аудиторської служби України про ефективність виконання Комплексної програми, жодного із завдань Комплексної програми упродовж 2007–2009 років не виконано, а тому покращення в галузі не досягнуто, що зумовило неефективні бюджетні витрати.

У даний час діє Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (Закон України від 24 травня 2012 року) [5], яка фінансується відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 року № 205 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку та поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених систем». Отже, Уряд вживає заходів до відновлення державних меліоративних фондів.

Позитивним кроком у справі забезпечення сталого екобалансованого розвитку землеробства в Україні є схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 688-р Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, реалізація якої повинна бути досягнута в тому числі шляхом збереження і відновлення родючості ґрунтів [11, с. 324]. У цьому розпорядженні також передбачено розробити План заходів щодо реалізації зазначеної Стратегії. Але його в затвердженню і введеному в дію вигляді до цього часу немає, а значить, немає і фінансування.

Закон України від 10 липня 2018 року передбачив ряд норм, які мають допомогти Уряду виконати свої зобов'язання у сфері меліорації земель:

1) ЗКУ доповнено ст. 37-1, яка створює умови для консолідації окремих земельних ділянок у масиви земель сільськогосподарського призначення, що в тому числі дасть можливість більш ефективно використовувати наявні в таких масивах меліоративні системи;

2) перелік видів земельних сервітутів доповнено правом розміщення (переміщення, пересування) об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем (ст. 99 ЗКУ), а в Законі «Про меліорацію земель» цьому присвятили окрему ст. 25-1;

3) ст. 25 Закону «Про меліорацію земель» доповнена рядом нових обов'язків власників, користувачів, у тому числі орендарі меліорованих земель щодо належної експлуатації меліоративних систем;

4) передбачено право особи, якій належить право користування істотною частиною масиву земель сільськогосподарського призначення, на якому здійснюється гідротехнічна меліорація, на компенсацію понесених витрат із гідротехнічної меліорації земельних ділянок, розташованих у такому масиві,

або суміжних земельних ділянок, які не перебувають в її користуванні;

5) з метою забезпечення належного еколого-меліоративного стану угідь, належної якості зрошувальної води, біологічної потреби культур та запобігання ризику розвитку процесів деградації ґрунтів Кабінет Міністрів України встановлює нормативи екологічно безпечного зрошення, осушення та управління поливами або водовідведенням (ст. 25 Закону «Про меліорацію земель» (наразі існують лише в проекті)).

Усе ж, на нашу думку, підвищення ефективності використання меліорованих земель за таких змін більше залежить від правосвідомості землевласників та землекористувачів.

2. Проведення меліоративних заходів не тільки сприяє покращенню хімічних і фізичних властивостей ґрунтів, поліпшенню земель, а й забезпечує формування лісомеліоративних систем, створює належні умови для сільськогосподарських рослин, лісів, інших насаджень [11, с. 348]. Тобто створення і функціонування поєданих лісових смуг є різновидом меліоративних заходів (ст. 8 Закону України «Про меліорацію земель»).

Стан лісових смуг в Україні є критичним. Експерти Національного екологічного центру зазначають, що в більшості регіонів України лісові смуги знаходяться в жахливому стані, як через використання місцевими мешканцями їх на дрова, так і через невизначений статус та відсутність професійного догляду [6]. Україна втрачає тисячі гектарів поєданих лісових смуг, що мають захищати сільськогосподарські угіддя від посухи та ерозії ґрунтів. Про це свідчать результати моніторингу стану захисних насаджень, проведеного фахівцями Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру [7].

Донедавна земельні ділянки під поєданими лісовими смугами відносилися до земель лісового призначення. Закон України від 10 липня 2018 року вніс зміни до ЗКУ та Лісового кодексу, перевівши їх до категорії земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до п. 7 ст. 37-1 ЗКУ земельні ділянки під поєданими лісовими смугами, які обмежують масив земель сільськогосподарського призначення, передаються в постійне користування державним або комунальним спеціалізованим підприємствам або в оренду фізичним та юридичним особам з обов'язковим включенням до договору оренди землі умов щодо утримання та збереження таких смуг і забезпечення виконання ними функцій агролісотехнічної меліорації. Правила утримання та збереження поєданих лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення, встановлює Кабінет Міністрів України (наразі ще не прийняті).

Підсумовуючи, хочемо відзначити позитивну тенденцію законодавця щодо створення правових і організаційних умов для відновлення меліорованих

земель та земельних ділянок під поєданими лісовими смугами. Але це має відбутися в основному за рахунок самих землевласників та землекористувачів, бо закон поклав саме на них такий обов'язок.

Висвітлюючи проблеми екологічного напрямку сучасної земельної реформи, хочеться згадати і про Закон України від 31 березня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення». Безпосередньо екологічної складової частини він не містить, оскільки прицільно спрямований на подолання мораторію на відчуження окремих видів земель сільськогосподарського призначення. Але одна із цілей відміни мораторію – створення умов для раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. А це, у свою чергу, є передумовою їх збереження, відновлення та поліпшення.

Те ж саме можна сказати і про щойно прийнятий Закон України від 17 червня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Цим документом вносяться суттєві зміни в порядок визначення і встановлення цільового призначення земельних ділянок. Зокрема, категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту (ч. 3 ст. 20 ЗКУ в редакції Закону від 17 червня 2020 року). Водночас встановлення цільового призначення земельної ділянки може здійснюватися без дотримання цих вимог у випадках:

- передачі земельної ділянки державної, комунальної власності відповідно до частини третьої статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- консервації деградованих і малопродуктивних, техногенно забруднених земель;
- віднесення земельної ділянки до земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення;
- зміни виду цільового призначення земельної ділянки в межах категорії земель сільськогосподарського призначення (крім віднесення їх до земельних ділянок для садівництва, зміни цільового призначення земельних ділянок під поєданими лісовими смугами).

Рішення про зміну категорії земельної ділянки та виду її цільового використання приймають землевласники і в окремих випадках – землекористувачі. Розробка проекту землеустрою при цьому не потрібна.

Запроваджується новий вид планувальної документації – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, який буде

одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень у тому числі етапність освоєння території.

Зрештою, екологічний напрям земельної реформи потребує бюджетного фінансування. Поряд із вищенаведеними сьогодні діють Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 219 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення

заходів із проведення земельної реформи» (з останніми змінами від 4 грудня 2019 року) та Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 169 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення інвентаризації земель та оновлення картографічної основи Державного земельного кадастру». На жаль, землеохоронні заходи серед об'єктів бюджетного фінансування не зазначені.

Висновки. Отже, аналіз правового регулювання сучасного етапу земельної реформи, на нашу думку, спонукає до висновку, що держава намагається відновити якісний та кількісний склад земель України опосередковано, з мінімальним витрачанням державних коштів і ресурсів, але за рахунок створення правових, організаційних, економічних передумов, в яких самі землевласники, землекористувачі, територіальні громади в силу своєї еколого-соціальної правосвідомості, правової культури і відповідальності, дбайливого ставлення до землі зможуть відновити земельний потенціал України.

Список використаних джерел:

1. Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні : монографія. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2006. 185 с.
2. Земельна реформа в Україні. URL : <https://zemreforma.gov.ua/>.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
4. Про Комплексну програму розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. № 1704 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-2000-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17#Text>.
6. URL : <https://www.openforest.org.ua/135456/>.
7. Електронні послуги Держгеокадастру. URL : <https://land.gov.ua/>.
8. Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи. Матеріали науково-правової конференції (м. Харків, 22 травня 2020 року). Харків, 2020. 351 с.
9. Григор'єва Х.А. Дисбаланс складових земельної реформи: правовий аналіз. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи*. Матеріали науково-правової конференції (м. Харків, 22 травня 2020 року). Харків, 2020. 351 с. С. 71–73.
10. Малишева Н.Р. Земельна реформа в Україні: чи є в ній екологічна складова? *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи*. Матеріали науково-правової конференції (м. Харків, 22 травня 2020 року). Харків, 2020. 351 с. С. 197.
11. Лісова Т.В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні та практичні проблеми : монографія. Харків : Юрайт, 2020. 396 с.

УДК 504.03

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.2>

Васюга С.І.,

доктор історичних наук, професор
Краківського педагогічного університету імені Комісії народної освіти
ORCID: 0000-0003-3402-963X

ПРОЦЕСУАЛЬНІСТЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА КРИТЕРІЇ ЇЇ ФОРМУВАННЯ

PROCEDURALITY OF ENVIRONMENTAL POLICY AND CRITERIA FOR ITS FORMATION

У статті представлені науково-методологічні підходи до процесу формування та реалізації екологічної політики України в сучасних умовах.

Автор вважає продуктивним виокремити поняття суспільно-політичної процесуальності (далі – процесуальності) екологічної політики як передумови реалізації її різних аспектів. Процесуальність екологічної політики означає її формування та здійснення в політичних і соціально-економічних інституціях та механізмах, політичному процесі та політичному житті суспільства в сукупності її значення, функцій, цілей, намірів, завдань, змісту, засобів, детермінант, впливів тощо. Процесуальність реалізується виключно у політичній площині розвитку суспільства та забезпечується відповідними соціальними, економічними, інноваційно-науковими та освітньо-культурними чинниками.

Суб'єктів процесуальності екологічної політики неможливо чітко поділити на творців і виконавців екологічних нормативних актів. Вони утворюють скоріше безперервний політико-організаційний ланцюг виконання функцій, головною серед яких має бути забезпечення проголошених Конституцією України екологічних прав і свобод людини, громадянина.

Процесуальність екополітики потребує послідовної комплексної інтеграції системи екологічних імперативів до механізмів її ринкової регуляції. Незмінна перевага ринкових механізмів полягає у тому, що вони об'єктивно сприяють здійсненню неймовірно складних соціально-економічних взаємодій у супроводі відносної самостабілізації та саморегулювання.

Політико-екологічні ідеї – суть процесуальності екологічної політики, яка безпосередньо співвідноситься з суспільними науками, але не вичерпується ними. Фаховість та здоровий глузд, професійний еколого-політичний моніторинг повинні бути невід'ємними чинниками процесуальності екологічної політики в демократичному суспільстві. Творення та активне використання інституційних механізмів, які б змусили політиків служити загальному суспільному добру, має стати реальним та найпомітнішим чинником процесуальності екологічної політики в Україні.

Ключові слова: екологічна політика, процесуальність екологічної політики, забезпечення екологічних прав і свобод.

Article presents scientific and methodological approaches to the process of formation and implementation of environmental policy of Ukraine in modern conditions.

Author considers it productive to highlight the concept of socio-political procedurality (hereinafter – procedurality) of environmental policy as a prerequisite for the implementation of its various aspects. Procedurality of environmental policy means its formation and implementation in political and socio-economic institutions and mechanisms, political process and political life of society in the aggregate of its meaning, functions, goals, intentions, tasks, content, means, determinants, influences and so on. Procedurality is realized exclusively in the political sphere of society development and is provided by the corresponding social, economic, innovative, scientific, educational and cultural factors.

Subjects of procedural environmental policy cannot be clearly divided into creators and executors of environmental regulations. Rather, they form a continuous political and organizational chain of performance of functions, the main of which should be the provision of the environmental rights and freedoms of man and citizen proclaimed by the Ukrainian Constitution.

Eco-policy procedurality requires consistent comprehensive integration of the system of environmental imperatives into the mechanisms of market regulation. The constant advantage of market mechanisms is that they objectively contribute to the implementation of incredibly complex socio-economic interactions accompanied by relative self-stabilization and self-regulation.

Political and ecological ideas are the essence of the procedural nature of ecological policy, which is directly related to the social sciences, but not limited to them. Professionalism and common sense, professional environmental and political monitoring should be integral factors in the process of environmental policy in a democratic society. The creation and active use of institutional mechanisms that would force politicians to serve the common good should become a real and most visible factor in the procedural nature of environmental policy in Ukraine.

Key words: ecological policy, procedurality of ecological policy, provision of ecological rights and freedoms.

Постановка проблеми. Процес формування та реалізації екологічної політики України в сучасних умовах ускладнений зтяжним кризовим економічним станом, спадом обсягів виробництва, неплатоспроможністю підприємств, застарілою матеріально-технічною базою, відсутністю можливостей її модернізації, погіршенням технологічного забезпечення, обмеженістю інвестицій, низькою еколого-економічною ефективністю розвитку країни.

Здійснення екополітики потребує не лише часу, коштів і загальнонаціональних зусиль, але й послідовної комплексної інтеграції системи екологічних імперативів та окремих їх елементів до здійснюваного нині процесу реформування економіки на засадах створення механізмів її ринкової регуляції. У галузі запровадження екологічної політики, не виключаючи державний вплив з розряду активно діючих чинників, необхідно радикалізувати сукупні суспільні зусилля щодо освоєння еколого-економічного складника ринкових відносин, подолати рецидиви соціально-економічних і політичних міфологем, породжених планово-регульованою системою господарювання і природокористування, припинити політичне та ідеологічне нівелювання соціально-економічної сутності, ролі та місця екологічної політики, належно інтегрувавши її у стратегію державотворчих реформ; створити уніфіковану законодавчу базу інтегрованої еколого-економічної політики в сучасних умовах [1].

Метою статті є дослідження процесуальності екологічної політики та критеріїв її формування.

Виклад основного матеріалу. Розв'язанню еколого-економічних проблем має бути наданий безумовний пріоритет у процесах матеріально-технічного і духовного розвитку. Екологічна політика повинна розглядатися сучасно й комплексно, з наповненням її загальнолюдським змістом, орієнтованим на дотримання права людини жити в чистому природному довкіллі. Для України – це життєво важлива і складна проблема, що поєднує в своїй основі різні господарсько-виробничі зв'язки, сукупність різноманітних організаційно-технологічних дій усіх суб'єктів господарської діяльності, передбачає як регулювання екологічної безпеки всередині країни, так і відповідність зусиль нормам та вимогам міжнародних екологічних інституцій.

У більшості визначень екологічної політики наголошується на чільних її аспектах значення і функцій – цілях, намірах, завданнях, змісті, засобах, детермінантах, впливах тощо. Нам видається продуктивним виокремити поняття суспільно-політичної процесуальності [2] (далі – процесуальності) екологічної політики як передумови реалізації різних аспектів її значення та функцій. Процесуальність екологічної політики означає її формування та здійснення в політичних і соціально-економічних

інституціях та механізмах, політичному процесі та політичному житті суспільства.

Процесуальність екологічної політики сприяє реалізації її змісту, завдань та цілей, спрямованих на оптимізацію процесів природокористування, розв'язання конкретних проблем охорони довкілля шляхом зменшення антропотехногенного пресингу. Зміст, форми і методи здійснення екологічної політики можуть бути детально розроблені, але внаслідок соціально-політичних факторів не бути процесуальними, тобто не реалізовуватися як політичний процес.

Таким чином, процесуальність екологічної політики реалізується виключно у політичній площині розвитку суспільства та забезпечується відповідними соціальними, політичними, економічними, інноваційно-науковими та освітньо-культурними чинниками. Державна політика визначається як напрям дії або утримання від неї, обраної державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [3]. Це найважливіший процес, яким займається держава і політичні структури.

У процесі аналізу екологічної політики слід бачити різницю між просто окремими рішеннями та її цілеспрямованою процесуальністю, тобто системою політичних рішень. Органи державної влади приймають чимало ухвал, продиктованих як внутрішнім змістом та логікою політики, так і просто обставинами, реагування на які можна лише умовно віднести до процесу політичної діяльності. Водночас накопичення епізодичних, спонуканих самим соціально-економічним життям рішень впродовж певного часу може скласти певну систему – процесуальність політики, яку суспільство та його владні структури визнають деколи із запізненням. Прикладом цього є Концепція екологічної політики в Україні, яку схвалили лише через вісім років після проголошення незалежності країни. Починаючи з 1991 р. уряди ухвалювали рішення щодо здійснення та реалізації екологічної політики, які були продиктовані її внутрішньою логікою, але не були процесуальними. Лише в 1999 р. національну екологічну політику було проголошено офіційно на державному рівні, чим, на наш погляд, завершився період її формування та осмислення в нових історичних умовах і розпочався етап подальшого розвитку й вдосконалення.

Водночас у контексті процесуальності екологічної політики слід бачити також соціально-екологічне значення окремої політичної дії. Утримання від політичної дії, коли воно продумане та продуктивне, також є політикою. Очікування, збереження незмінним існуючого стану може виступати політичним вибором, складником процесуальності політики, але не вичерпувати або замінити її. В той же час цей політичний вибір нерідко може і прямо

протидіяти реалізації процесуальності екологічної політики. Наприклад, жоден український уряд ніколи не виступав проти необхідності прийняття відповідного екологічного законодавства, але водночас більшість з них займали бездіяльну позицію. Упродовж останніх років Верховна Рада та Кабінет Міністрів України неодноразово приймали закони та постанови щодо охорони навколишнього природного середовища, але ці закони практично не виконувалися внаслідок соціально-економічної та фінансової кризи в державі [4].

Таким чином, утримання від вищезазваної політичної дії є прикладом блокування процесуальності екологічної політики, зумовленого новими обставинами або видозміненою політичною ситуацією в країні, коли рішення приймаються, але не виконуються або реально не беруться до уваги внаслідок певних причин. Подібне «утримання від дії» є бездіяльністю, еколого-політичною неспроможністю, яке недоречно вважати екологічною політикою, адже воно насправді не додає процесуальності екологічній політиці. Отже, процесуальність екологічної політики означає її здійснення як напрям обраної державними органами дії або утримання від неї для розв'язання проблем. Відсутність процесуальності екологічної політики означає її нездійснюваність. Таке бачення, на наш погляд, є концептуально важливе, так як допомагає виокремити політику від інших видів рішень, поведінок тощо, побачити її внутрішню структуру та мотивацію, окреслити завдання та засоби реалізації.

Екологічна політика є процесуальною за характером і суттю внаслідок її політичного впливу на суспільні інституції та соціально-екологічну ситуацію, завдяки своїм витокам і методам реалізації. Так, конкретна особа, організація чи уряд – всі вони можуть дотримуватися власного бачення екологічної політики. Особа може дотримуватися, наприклад, правил ніколи не викидати сміття на вулицю чи в лісі; водночас промислове підприємство – ігнорувати заборону викидів шкідливих речовин до атмосфери чи водойми. Громадська думка, впливаючи на органи влади, екологічну політику та суспільство загалом, в разі невідповідності соціально-економічного розвитку екологічним інтересам і правам громадян (наприклад, коли хімічна чи переробна компанія дотримується політики отримання прибутків за будь-яку ціну, або коли приватний інтерес прагне переконати державні структури до політичного прийняття його рекомендації, лобіює певні рішення) може сприяти лише певній корекції державної екологічної політики, яка в кінцевому наслідку визначається урядом та іншими державними установами. Державна екологічна політика офіційно декларується (проголошується) державними органами, які володіють законним верховенством та силою примусу над усіма суб'єктами соціально-економічної

дії. Їх різнорангові права та відповідальність за здійснення державної екологічної політики сприяють дотриманню всіма учасниками еколого-економічного життя у своїх сферах діяльності еколого-політичного процесу, тобто відповідних законів і нормативів.

Суб'єктів процесуальності екологічної політики неможливо чітко поділити на творців і виконавців екологічних нормативних актів. Вони утворюють скоріше безперервний політико-організаційний ланцюг виконання функцій, головною серед яких повинно бути забезпечення проголошених Конституцією України екологічних прав і свобод людини, громадянина.

Формування процесуальності державної екологічної політики передбачає наявність свідомого інтересу і політико-соціального наміру, коли її творці знають, розуміють, обирають і здійснюють усі її елементи. Однак ряд елементів екологічної політики досить складні як для формулювання, так і для тлумачення. Саме тому суб'єкти законотворчості та виконання можуть не усвідомлювати, або не враховувати суть екологічного імперативу, а відтак ігнорувати процесуальність відповідної політики, тобто не обирати, або не здійснювати її. Це може статися щонайменше внаслідок трьох причин.

По-перше, процесуальність екологічної політики може визначитися в процесі її здійснення несподіваним для законодавців способом. Певна невизначеність властива стадії формального декларування комплексу проблем екологічної політики, але саме це дозволяє творити стосовно них вільні політичні коаліції і згладжувати розходження напрямів соціально-економічної політики шляхом взаємних домовленостей і узгоджень. Таким чином, реальна процесуальність екологічної політики може бути детально визначена лише на стадії її конкретно-історичного здійснення. Наприклад, хоча Конституція України проголошує політику гарантування екологічних прав громадян [5], в реальній практиці вона застосовується судами відповідно до ступеня сучасної розробленості та детальності екологічного законодавства, традицій юридичного тлумачення його окремих положень, беручи до уваги логіку судових установ, соціально-економічного досвіду. Початкові наміри творців політики можуть бути, відтак, значно модифіковані й неадекватні до потреб реальної ситуації.

По-друге, здійснювана в конкретний історичний проміжок часу екологічна політика може ґрунтуватися на процесуальній логіці, закладеній у минулому і часто не підтримуваний її теперішніми творцями й виконавцями, які діють у межах сучасних інституцій та законодавчих актів, керованих логікою нових потреб. Наслідки колишніх постанов і рішень можуть, якщо цього вимагають об'єктивні обставини, зовсім не збігатися з їх намірами та вибором.

Приклад цьому – політика стосовно закриття атомних електростанцій, перше рішення в контексті якої було прийнято після Чорнобильської катастрофи, ставши у подальшому основою для наступних законодавчих актів.

По-третє, на суть і форми процесуальності екологічної політики об'єктивно впливає розмаїття палітра владних стосунків, незалежно від того, що вкладають і які наміри мають творці цієї політики. Характерний приклад цьому – система взаємовідносин промислових підприємств з Мінекоресурсів України щодо потреб пріоритетного здійснення економічних перетворень і, відповідно, спроб ухилитися від відповідальності за нераціональний техногенний пресинг на природне довкілля та необхідності його збереження. Закони України, Укази та Розпорядження Президента України, Декрети Кабінету Міністрів, Постанови Верховної Ради України, урядові та галузеві нормативно-правові акти в галузі екології спрямовуються на раціоналізацію суспільного природокористування, протидіють упередженості тих чи інших суб'єктів національної та міжнародної економічної діяльності, передусім промислових підприємств щодо їх екологічних обов'язків діяльності на теренах України. Згадаємо про лобіювання в уряді на вимогу АвтоЗАЗ-Деу заборони ввезення іноземних транспортних засобів старше 5 років, відтак вимогу європейських фінансово-кредитних кіл і дозвіл навесні 2000 р. на ввезення машин до 8 років та наступне повернення влітку цього ж року до попередньої практики, часта зміна умов їх розмитнення тощо. Тому незалежно від намірів творці й виконавці екологічної політики досить часто зазнають потужних глибинних антиекологічних політико-економічних впливів.

Аналізуючи процесуальність екологічної політики, виникає спокуса зосередити увагу на наслідках еколого-економічної політики, нехтуючи при цьому логікою політики на основі намірів і переконань, свідомою громадянською позицією її творців та виконавців, їх фаховою компетентністю. Тобто є вірогідність підмінити політичну логіку та мотивацію процесу здійснення екологічної політики системою його наслідків.

Безперечно, такий ракурс є продуктивним, коли в центрі аналізу перебуває вплив екологічної політики. Однак наміри та цілі конкретних людей, партій та їх спільнот є органічною частиною процесуальності політики, традиційного розуміння онтології цієї дефініції, тому потребують уваги та персоніфікації.

Адже суб'єкти процесуальності екологічної політики займаються не лише її реалізацією, але й оцінюють політичні вигоди і ризики, орієнтуються на політичний розрахунок для здобуття підтримки і влади, намагаються аналізувати і приймати політичні пропозиції з урахуванням їх політичних наслідків, впливу на персоніфіковану популярність,

можливість переобрання чи доступу до влади тощо. Водночас громадяни очікують від політиків вирішення конкретних життєдайних рішень важливих соціоекологічних проблем. Все це – процесуальні реалії сучасного політичного життя.

Рельєфно про це засвідчили результати парламентських виборів 1998 р., успіх на них Партії зелених України та відтак надто скромні наслідки діяльності цих депутатів впродовж вищезгаданої парламентської каденції. Тому подібна двоєдиність об'єктивних та суб'єктивних моментів процесуальності екологічної політики нерідко не лише не допомагає визначати суть і завдання екополітики, вирішувати її вузлові економічні та соціально-політичні проблеми, але й сприяє тому, що її творці та виконавці в центрі і на місцях часто не згадують про неї і не визнають за обов'язкове працювати над її реалізацією, переймаючись в той самий момент більш «прохідними» в публічному плані політичними проєктами, економічно вигідними справами і пропозиціями. Тому процесуальність розв'язання і суть екологічних проблем тісно пов'язані з цілями загальної державної та публічної політики, її намірами та спрямуванням [6]. Американські дослідники виділяють ряд етапів аналізу політики, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату: 1) формулювання проблеми; 2) визначення критеріїв оцінки; 3) визначення альтернативних варіантів; 4) оцінка альтернативних варіантів; 5) порівняння альтернативних варіантів; 6) оцінка результатів [7]. Водночас політичні завдання конкретизуються завдяки об'єктивним потребам, які політики виокремлюють в соціально-економічному житті, на підставі властивих їм цілей і цінностей.

Отже, між проблемами, які визнає і визначає політика, та цілями, які вона собі проголошує, існує водночас реальний зв'язок і велика різниця. Решту змісту процесуальності екологічної політики можна вважати містком між цими двома сторонами на шляху до розв'язання екологічних проблем, досягнення мети екологічної політики як кінцевого стану або результату, яких прагнуть державні органи, громадськість відповідно до об'єктивних вимог екологічного імперативу.

Маємо багато способів оцінки критерію процесуальності екологічної політики та найголовнішим серед них, безперечно, є її практичний успіх у досягненні поставленої мети. А метою будь-якої державної політики є розв'язання проблем [8]. Прогнозований та очікуваний кінцевий результат чи стан, якого екологічна політика має домогтися або створити, стає, відтак, знаковою межею, крапкою відліку всіх минулих і майбутніх невдач чи успіхів.

Будучи нерідко доволі некоректною, нечіткою і непослідовною, мета екологічної політики обов'язково передбачається як найважливіша риса її процесуальності. Але якщо мета екологічної політики

органічно корелюється з системою соціально-економічних проблем, то більш ніж ймовірно те, що вона буде сформульована неоднозначно і непослідовно. «Більшість найважливіших політичних проблем погано структуровані, оскільки це справді складні системи проблем <...> Просто неможливо уявити собі існування одного або декількох творців рішень із однаковими поглядами на проблему; консенсус щодо мети і завдань – теж рідкість; і так само навряд чи можливо визначити весь спектр альтернативних рішень і їхніх наслідків» [9]. Таке часто трапляється з більшістю варіантів державної екологічної політики. Тому від її виконавців на місцях вимагається не лише врахування особливостей, але й часто «винахідлива реконструкція» початкових цілей і намірів, що лягли в основу первісного розуміння формулювань конкретних положень екологічної політики, які відомі її творцям, але модифіковані, розмиті невизначеністю та нечіткістю позиції багатьох подальших співучасників політичного процесу.

Державна екологічна політика – осердя процесуальності в галузі охорони навколишнього природного середовища, техногенної та ядерної безпеки. Спроби свідомо обмежити у цьому зв'язку роль держави та звузити обсяг державної екологічної політики мають ґрунтуватись на зворотному доведенні того, що ця соціально-екологічна проблема є приватною, окремішньою, малозначущою для суспільства. Таким чином, формування екополітики повинно органічно інтегрувати локальні (приватні) потреби та дії, суспільні проблеми, державну політику. Як зазначає Персонс, «будучи настільки погано структуровані, як це є насправді, суспільні проблеми чітко не розмежовуються: ми не знаємо, де одна проблема починається, а інша закінчується. Вони частково перекриваються, перетинаються і стикаються одна з одною» [10]. Конкретизуючи предмет та цілі екологічної політики в процесі її здійснення, слід завжди мати на увазі, що всі можливі варіанти мають пройти через інституції громадянського суспільства, здобути підтримку громадської думки перш ніж настане час технологічного розв'язання та втілення в життя заходів екополітичної спрямованості [11].

Сучасний стан екологічної політики у розвинених країнах переконливо засвідчує те, як національні екологічні проблеми отримують геополітичне та суспільне звучання. В ліберально-демократичних країнах політичні партії змагаються за владу на основі програм і платформ, побудованих на підтримці або запереченні офіційної політики. Коли вони приходять до влади, від них сподіваються або вдосконалення офіційної політики, втілення у життя їх пропозицій, або ефективного реагування на нові суспільні проблеми, що з'являються. Тому осмислення широкими верствами суспільства державної екологічної політики, розуміння її змісту та неоднозначності становить

суттєву рису будь-якої демократичної політичної процесуальності [12].

Визначення та процесуальність екологічної політики має забезпечуватись висококваліфікованим і творчим застосуванням наукового знання для відображення суспільних потреб на політичному рівні. Процесуальність екологічної політики передбачає її багатогалузеву наукову основу, зв'язок з численними сферами політичної діяльності та галузями наукових знань, відповідно до економічного, соціального, духовного, наукового та інших складників суспільного буття. Політичні аспекти вирішення екологічних проблем мають бути ретельно продумані, якщо таку аналітичну діяльність суспільство хоче мати процесуально фаховою. Аналіз політики сповнений досліджень, роздумів, творчого натхнення, гри уяви, самокритики, у ньому немає єдиних розв'язок або чисто технічних відповідей. Ніколи не можна відкидати всіх припущень. Але для формулювань остаточних положень потрібні тверді підстави. Теоретична фаховість, що базується на загальних суспільствознавчих та спеціальних еколого-економічних знаннях, практичному досвіді та інтуїції, – суттєві елементи її процесуальності. Упередження або необґрунтоване припущення, однобоке трактування екологічних проблем і тенденцій не має нічого спільного з політичним аналізом як чинником еколого-політичної процесуальності. Пізнавальна діяльність по вивченню та осмисленню нагальних екологічних проблем – засіб політичного процесу, за допомогою якого політичні проблеми повинні визначатись, розв'язуватись і переглядатись. Екологічна політика має складну внутрішню структуру, включаючи державно-конституційний, господарсько-економічний, адміністративний, цивільний, кримінальний, світоглядний та інші відносно самостійні складники. Зовнішніми проявами екополітики є закони, юридичні акти, які видаються повноважними державними органами, сукупність яких утворює чинне законодавство. Структура екополітики співпадає зі структурою державної політики лише за принциповими ознаками, залишаючи за собою право на так званій третій, зеленій шлях розвитку, піддаючи нерідко традиційні шляхи суспільного розвитку конструктивній критиці [13].

У цьому широкому колективному процесі суперечностей та співробітництва, який охоплює електорат, законодавців, державних службовців, засоби масової інформації тощо, пізнавальний елемент повинен перебувати в центрі їх сукупної уваги, але не панувати над усім. Адже процесуальність екологічної політики – це обговорення умов, пріоритетів, шляхів розв'язання екологічних проблем. У пізнавальному осмисленні свого ставлення до них внаслідок неможливості відразу дійти до незаперечних, підтверджених практикою висновків повинні брати участь усі, кому треба обґрунтувати відповідні політичні аргументи, погляди та практичні дії.

Політико-екологічні ідеї – суть процесуальності екологічної політики. Політики, громадські діячі борються за і проти них, з ідеями і навколо ідей. Політичні конфлікти ніколи не розгортаються поза ідеологічним простором, а навколо того, що можна вважати серед них кращим, перспективнішим, законним. Все це накладається на політичні пристрасті, які вирують у суспільстві, виникаючи із суперечливих політико-соціальних уявлень людей про справедливість, правильність, добро, перспективу тощо. Різні сторони конфлікту, ведучи політичну боротьбу за допомогою законодавчих актів, голосів виборців, грошей, створюють різні образи тих, кого торкається екологічна політика, що поставлено нею на соціальну карту.

Процесуальність екологічної політики як складника політичного процесу має суто політичний характер, залежить від підготовки та подання на рівень суспільної свідомості політичних аргументів, які посідають провідне місце на всіх стадіях політичного процесу. Хоча остаточне рішення залежить від багатьох додаткових чинників, обговорення екологічної політики та дотичних до неї аргументів важливе в суспільстві вже саме по собі. Будучи висловленими в суспільстві, політичні аргументи набирають формалізованого характеру для наступних етапів політичного процесу, відіграючи вже активну продукуючу роль. Водночас влада схильна до декларування важливості екологічних проблем в періоди передвиборних апеляцій до електорату, але не охоче їх реалізує в довготерміновому плануванні фундаментальних екологічних засад розвитку.

Множина політичних аргументів надзвичайно широка внаслідок розмаїття соціально-екологічних проблем у суспільстві, з якими політика має справу. Природа політичних аргументів, поряд з розумінням того, що екологічна політика базується на визначенні екологічних проблем та окресленні цілей, зумовлює той факт, що всі раціональні політичні аргументи рано чи пізно трансформуються на конкретні пропозиції, плани, справи, які суспільство прагне реалізувати. Запорукою цього є акумуляція в полі політичних аргументів конкретно-історичних фактів, їх визначень і тлумачень на певній еколого-пізнавальній основі, врахування поряд з узвичаним розумінням конкретних екологічних проблем можливих альтернатив їх вирішення. Суспільство реагує на політичні аргументи і пропозиції залежно від бачення кінцевої мети державної екологічної політики, яку прагне реалізувати. [14]. З цього випливає, що якщо в країні не розроблені основні засади екологічної політики або її положення не відомі широкій громадськості, будь-які оприлюднені аргументи на її користь не дадуть очікуваного соціально-екологічного результату.

Структура політичної аргументації – це зазвичай складне поєднання пропозицій, знання фактів,

логічних висновків, експертних оцінок та рекомендацій, статистичних результатів, посилань на попередні дослідження та експертні оцінки, застереження та передумови різного виду тощо. Особливість формування екополітичної аргументації полягає в тому, що вона стосується громадської сфери, суспільно-політичних проблем, навіть якщо вони не охоплюють долю і життєдіяльність великої кількості громадян, не мають очевидного впливу на людську спільноту чи їх інтереси. Тому більшість політичних дискусій і суперечок зводяться до визнання або заперечення громадського звучання еколого-політичної аргументації, окреслення її як предмету політичної дії.

При цьому лише переконливих політичних ідей та політичних аргументів для забезпечення процесуальності екологічної політики ще недостатньо, щоб гарантувати її здійснення через те, що політичний процес в державі спирається на владу, впливи та інтереси, але не вичерпується суперечностями між ними. Діалектика реальної взаємодії між усіма ними є вкрай складною та багаторівневою, не говорячи про складність і системність самої екологічної проблеми.

Процесуальність екологічної політики повинна забезпечуватися, як органічна частина суспільного політичного процесу, шляхом постійного моніторингу суспільної політичної діяльності. Подібний аналіз на базовому рівні об'єктивно можуть здійснювати лише окремі особи, але їх праця є усвідомленим індивідуальним внеском в загальне організоване суспільно-політичне обговорення екологічних проблем. Наприклад, у разі доручення від Кабінету Міністрів профільному міністру, державному радникові чи науковому експерту проаналізувати, зробити доповідь з приводу певної політико-екологічної проблеми рішення буде ухвалене великою мірою саме на основі цих висновків.

Забезпечення процесуальності екологічної політики завдяки своєму суспільному звучанню має породжувати широке громадське обговорення, громадську експертизу, потік інформацій та аналізів з багатьох джерел – висновків спеціальних комісій, парламентських комітетів, зацікавлених суспільно-політичних груп та рухів, наукових праць та газетних статей. Важливими у цьому зв'язку є громадські обговорення, дебати, референдуми з приводу певних конституційних змін. При цьому очевидно, що рівний доступ до відкритої екологічної інформації громадян країни й іноземців, нехай навіть тих, які живуть на іншому кінці світу, або право на доступ до первинних даних важко сприймаються людьми, які приймають рішення, і тому, напевне, будуть впроваджуватися і реалізовуватися на практиці не без проблем [15].

Політичні експерти та радники застосовують інтегративні знання до суспільних проблем, показують, як спільнота повинна організуватися і

вести свої справи, щоб зменшити антропогенний пресинг на природне довкілля. Вони повинні бути докладно обізнані як з природничими, так і з суспільствознавчими знаннями, необхідними для вироблення політики. Безперечно, природничі науки внаслідок закономірностей власної методології та методики не досліджують проблеми соціальних систем, але є важливою умовою екологічної політики, адже забезпечують цей процес даними, використовуваними для розв'язання суспільством життєдайних соціоекологічних проблем.

Однак процесуальність екологічної політики безпосередньо співвідноситься з суспільними науками, зокрема, політологією, державним управлінням, економікою, юриспруденцією, соціологією, плануванням, філософією, соціально-економічною історією, але не вичерпується ними. Суспільствознавчі знання, які виокремлюються відсутніми в інших науках особливостями, методами та результатами, не повною мірою, як того бажають науковці, використовуються у реальній практиці. Адже еколого-політичні проблеми – це передусім людські, суспільні проблеми, які фокусуються на суспільстві, його еволюції, структурах і динаміці. Саме тому вони безпосередньо пов'язані з усіма напрямками державної та публічної політики.

Хоча кожен аналіз має індивідуальне бачення і характер, політичні рішення ухвалюються на основі інтегрованого соціального знання екологічних проблем. Таким чином, формування та процесуальність екологічної політики як кваліфіковане застосування знань – це питання про те, які чинники роблять доводи, як результат аналізу, переконливими.

Висока фаховість та здоровий глузд тут мають бути чільними чинниками. Тому професійний політико-екологічний експерт мусить відповідально ставитись, враховувати і визнавати той факт, що його праця неминуче увійде до контексту колективного еколого-політологічного знання суспільства. Професійний еколого-політичний моніторинг повинен стати невід'ємним чинником процесуальності екологічної політики в демократичному суспільстві.

Не менш важливим об'єктом аналізу є впливи процесуальності екологічної політики, які можуть бути очікуваними і неочікуваними для її прямого об'єкту – соціально-екологічної системи та її політичної, економічної, соціальної підсистем. Найперше зацікавлення викликають очікувані впливи процесуальності екологічної політики, які є головними питаннями для творців політики, адже державна політика – це пошук розв'язання екологічних проблем. Якщо оцінка показує, що екологічні проблеми залишаються або їх стан вирішення ускладнюється, то суспільству слід шукати нових методів розв'язання, нових визначень відповідних питань, нових політиків.

Процесуальність екологічної політики нерідко супроводжується неочікуваними наслідками. Теоретичне формування екологічної політики враховує перш за все очевидні взаємозв'язки детермінант зі змістом та властивостями цієї політики. Економічний складник в ринкових умовах додає екологічній політиці не менш важливого складника, пов'язаного з факторами економічного ризику ринкових механізмів, не виключаючи державного впливу [16]. Суспільствознавці сьогодні пробують виокремлено пояснити людську поведінку в природному довкіллі чи економічному середовищі в межах загальної теорії і цим опосередковано впливають на процеси реалізації екологічної політики.

Важливе місце займає прикладна оцінка ефективності процесуальності екологічної політики, тобто зв'язку між змістом політики та її наслідками, досягненням цілей. Ефективність процесуальності екологічної політики – це широко трактований, але, можливо, найменш зрозумілий критерій державної політики через брак об'єктивної норми. Остання ж залежить від того, що у цьому разі вважається витратами, обсягом виробництва і соціально-екологічною вигодою.

За загальним визначенням ефективність природокористування означає максимізацію обсягу виробництва при заданому рівні використання природних ресурсів, витрачання державною владою коштів платників податків якомога ощадливіше. Вживання поняття ефективності екологічної політики актуалізує питання про співвідношення ринкових і неринкових господарських механізмів, хоча загальноновизнано, що ринкові механізми ефективніші за адміністративні у процесі творення раціонального природокористування та охорони довкілля від надмірного техногенного пресингу [17].

Прикладний аналіз екологічної політики як самодостатній критерій її працездатності має здійснюватися оперативно й фахово. Найприродніший спосіб визначення ефективності процесуальності екологічної політики полягає у з'ясуванні її прямого впливу як засобу досягнення встановлених політичних цілей, розв'язання конкретних природоохоронних проблем, виконання екологічних розділів державних інноваційних, техніко-технологічних, економіко-інвестиційних програм тощо. Доречно і необхідно також аналізувати прямий вплив процесуальності екологічної політики з урахуванням альтернативних визначень самої суті екологічних проблем.

Зосереджуючи увагу на змісті конкретної політики та політичної проблеми, ці підходи ставлять за мету оцінити перш за все наслідки політики і меншою мірою – пояснити її зміст [18]. Такий погляд на процесуальність екологічної політики використовує практичний контекст, має справу з конкретною політикою у конкретно-історичних умовах, а не ставить питання лише у теоретичній площині. Мета

такої оцінки впливів процесуальності екологічної політики – її поліпшення та зміна, а тому прикладний аналіз процесуальності екологічної політики в суспільстві відіграє важливу політичну роль, чого деколи не можна повною мірою твердити про її фундаментальний, теоретичний аспект.

Фахівці, які беруться до прикладного аналізу впливів процесуальності екологічної політики, не повинні мати ілюзій, упередженості чи необ'єктивності, оскільки проводять його в інтересах суспільства, керуючись не корпоративними, а загальнолюдськими цінностями, завданнями поліпшення діяльності, здійснюваної урядом, суб'єктами економічної діяльності, всієї системи державної політики, відповідних державних програм тощо. Цей процес має бути відкритим і прозорим, адже як урядовці, так і громадяни прагнуть знати, чи змінює державне втручання ситуацію на краще. Особливої актуальності набирають ці моменти в тому разі, коли екологічна політика здійснюється на неприбутковій основі, а тому об'єктивно не дає яскравих ринкових імпульсів – прибутку, збитків, збільшення чи зменшення попиту тощо – для вимірювання та оцінювання її результатів. Якщо наслідки процесуальності екологічної політики ґрунтуються на причинно-наслідкових зв'язках і відтворюваних та видимих позитивних емпіричних результатах, то є підстави вплив такої політики назвати раціональним. Однак навіть якщо цілі екологічної політики ясні та послідовні, об'єктивно важко відразу визначити вплив її процесуальності на довкілля і населення.

Оскільки процесуальність екологічної політики від своїх початків просякнута ціннісними суперечностями, а політичні методи й цілі її реалізації можуть бути неточними, прихованими, численними і непіддатливими кількісному виміру, то завжди зберігатимуться неоднозначні трактування і дискусії стосовно її впливів і наслідків залежно від соціально-економічних інтересів. Широкий діапазон наслідків екологічної політики інколи досить проблематично точно оцінити. Тому суспільство та його інституції повинні миритися з неоднозначністю тлумачень суті процесуальності екологічної політики, намагатися настільки точно її оцінити й проаналізувати, наскільки дозволяє це зробити ступінь очевидності її результатів, діапазон передбачуваних, побіжних, небажаних та іншого роду наслідків.

Забезпечення процесуальності екологічної політики передбачає реалізацію кінцевих та проміжних цілей та отримання відповідно до них кінцевих та проміжних результатів. Надмірна переконаність щодо ефективності певних важелів управління в суспільстві нерідко призводить до їх зрівнювання. Насправді ж кінцеві цілі – це кінцеві стани певних явищ і процесів, на досягнення яких спрямована політика. Люди часто плутають два види цілей та їх наслідки і просто вважають, що кожен успіх у

досягненні окремих (проміжних) цілей і отримання, відповідно, проміжних наслідків – це подальший крок до кінцевої мети. У 60–70-х – першій половині 80-х рр. радянська система настільки переконувала суспільство в ефективності своїх знарядь і методів здійснення природоохоронних заходів, що на політичному рівні сформувала міфічну ідеологему про успішне вирішення екологічної проблеми в умовах тогочасного соціалістичного суспільства [19]. Адміністративно-командна система розвивала цю псевдонаукову плутанину, догматизуючи цілі, прирівнюючи одні до інших.

Проміжні цілі екологічної політики та наслідки їх реалізації – це створення або встановлення засобів досягнення кінцевих станів. Наприклад, можна було б сказати, що кінцева мета української політики в галузі охорони природного довкілля – поліпшення його до такого стану, коли антропогенний пресинг буде зведено до мінімуму і більшість громадян матимуть достатньо соціально-екологічних умов для забезпечення максимальної тривалості та комфортності власного життя. Для досягнення цієї мети уряд може застосовувати різні знаряддя, які є проміжними засобами досягнення кінцевої мети або кращого кінцевого стану. Як тільки між проміжними і кінцевими цілями та їх наслідками встановлюється відчутний соціально-політичний взаємозв'язок або припускається його існування, політична перспектива вирішення екологічних проблем поліпшується. У цьому контексті актуалізується проблема реальності зв'язку між проміжними і кінцевими цілями та їх наслідками досягнення у формі політичних чи адміністративних рішень, втілення їх у життя.

Не менш важлива для процесуальності екологічної політики проблема моральності її творців. Державна екологічна політика не може розглядатися як абсолютна вигода, як суто технічне розв'язання проблем. Адже така постановка питання нівелювала б морально-етичні підвалини екологічної політики, мотивацію її творців. Проте роль цього впливу на процесуальність екологічної політики не можна недооцінювати. Деколи вони навіть збігаються. Навіть більше, сьогодні розглядати екологічні проблеми можна і слід лише в єдиному контексті економіки та моралі [20].

Більшість людей, які приєдналися від самого початку до руху зелених в Україні, не шукали і не шукають безпосереднього успіху, особистої вигоди для себе. Навіть якщо їх власні політичні інтереси та суспільні потреби збігаються, природа еколого-політичних процесів змушує дотримуватись пріоритету екологічних і суспільних, а не особистих інтересів в площині турботи про спільне для всіх благо і добро. Екологічні ідеї – потужне знаряддя соціалізації індивідуальної свідомості громадянина, зброя в політичному процесі і політичних дебатах, засіб визначення позицій, підстав і стратегій.

Разом з тим еколого-політичні ідеї нерідко відображають діалектику розвитку глибинних суспільних сил, котрі співмірні з економічними силами. Внаслідок цього в зеленому русі України опинилося чимало далеких від проблем екології людей, що віддзеркалює співвідношення влади та екологічних ідей в нашому суспільстві, відмінність між ними. Екологічні ідеї, доводи на користь певної політики мають процесуальну силу тоді, коли створюють умови, в межах яких обговорюються політичні питання та вирішуються екологічні проблеми.

В той же час громадяни іноді настільки заідеологізовані, перенасичені політикою, настільки переконані в тому, що будь-який політичний крок чи компроміс приречений або замішаний на корупції, що шукають неполітичних методів розв'язання проблем. Глибинними причинами такої антипроцесуальної позиції є, по-перше, очевидність для громадськості суспільних витрат на демократію і малозначність вигоди від неї, а сам термін «політика» сприймається з відвертим соціальним негативом [21]. По-друге, коли екологічні проблеми важливі, а інформації мало, усвідомлюючи політичну невизначеність навколо багатьох з них, більшість громадян інстинктивно відчують тривогу під час спроб віднайти на них правильну відповідь. Чи справді глобальне потепління відбувається? Чи озера та ріки вмирають від забруднення і ніколи не вдасться їх оживити? Неоднозначні наукові відповіді на ці та інші екологічні питання дозволяють зрозуміти роздратування і нерозуміння громадськості екологічної політики як процесуального складника всієї державної політики.

Найоптимальнішим виходом з цієї ситуації є творення публічної екологічної політики за співучасті громадян або повне заперечення політики, намагання знайти політично нейтральний механізм вирішення проблем. Один з них – ринок, який функціонує без будь-якої «керівної і спрямовуючої» політичної структури, як самодостатня господарська

система на засадах раціонального вибору, прийняття рішень на основі багатьох параметрів, припущень про те, як інші його учасники діятимуть або реагуватимуть. Ринкова політика зазнає нині критики, але її незмінна перевага полягає в тому, що вона об'єктивно сприяє здійсненню неймовірно складних соціально-економічних взаємодій у супроводі відносної самостабілізації та саморегулювання. Дж. Сакс, ґрунтовно вивчаючи механізми творення ринкової системи в різних країнах, підкреслив: «Універсального рецепту успішних економічних перетворень не існує – кожній країні доводиться йти своїм власним непротореним шляхом <...> Жодній країні світу не уникнути основних економічних інституцій, але кожній державі прийдеться знайти економічні характеристики, притаманні лише їй одній, характеристики, що залежать від її історії, культури, ресурсів і традицій» [22]. Водночас внутрішню потенційну спроможність ринкової політики до кращого вирішення екологічних проблем не можна відділити в реальному житті від занепокоєння рівнем вирішення соціально-економічних проблем.

Висновки. Надзвичайно актуальна проблема процесуальності екологічної політики – відповідальності політиків перед співгромадянами. Політики розробляють передвиборчі платформи, яких обіцяють начебто дотримуватимуться, однак часто просто відмовляються від них. Вони можуть чинити так, бо немає інституційного засобу примусити їх виконати свої зобов'язання. Більшість громадян розуміє, під яким тиском, в якій системі перебувають політики. Нарікаючи на них, виборці нібито погоджуються з тим, що, можливо, діяли б подібним чином, якби опинилися на їх місці. Тому творення та активне використання інституційних механізмів, які б змусили політиків уникати політичних спокус і служити загальному суспільному добру, стало б найпомітнішим чинником процесуальності екологічної політики, слугувало б зміцненню її ідеології, консолідації зеленого руху в Україні.

Список використаних джерел:

1. Васюта С.І., Радянський екоцид в Україні: історичні витоки, труднощі подолання. Тернопіль: СМП «Астон», 2000. 536 с.
2. Політичний процес – це сукупна діяльність політичних суб'єктів: керівних (владних) структур, соціальних груп, індивідів, спрямованих на реалізацію їх політичних інтересів, через яку відбувається формування, модифікація і функціонування політичної системи (Див.: Основи політології. Конспект лекцій для студентів усіх спеціальностей. Львів: Львівська політехніка, 1994. С. 99).
3. М. Пол Браун. Посібник з аналізу державної політики. Київ, Основи, 2000. С. 14–16; Леслі А. Пал. Аналіз державної політики. Київ, Основи, 1999. С. 22–24.
4. Васюта О.А., Васюта С.І., Філіпчук Г.Г. Екологія і політика. У 2-х томах. Т. 1. С. 213–265; Васюта С.І. Радянський екоцид в Україні. С. 70–87.
5. Конституція України (Основний закон). Київ, 1996. Ст. 21, 24, 50.
6. Основи етнодержавознавства / За ред. Ю. Римаренка. Київ, Либідь, 1997. С. 415.
7. М. Пол Браун. Посібник з аналізу державної політики. С. 81–82.
8. М. Пол Браун. Посібник з аналізу державної політики. С. 87.
9. М. Пол Браун. Посібник з аналізу державної політики. С. 89.
10. М. Пол Браун. Посібник з аналізу державної політики. С. 89.
11. Васюта О.А. Проблеми екологічної стратегії України в контексті глобального розвитку. Тернопіль, Гал-Друк, 2001. С. 274–311.

12. Wasiuta A., Wasiuta O., Ecological policy of Ukraine, “Eco-Energetics: Technologies, Environment, Law and Economy”, 2018, no. 1, p. 97–108.
13. Васюта О.А. Проблеми екологічної стратегії України в контексті глобального розвитку. Тернопіль : Гал-Друк, 2001. 599 с.
14. О. Васюта, С. Васюта, Г. Філіпчук, Екологічна політика: національні та глобальні реалії. У 4-х томах. Т. 1. Чернівці: Зелена Буковина, 2003. 480 с. ; Т.2, Чернівці : Зелена Буковина, 2004. 520 с. ; Т.3, Чернівці : Зелена Буковина, 2004, 520 с. ; Т. 4. Чернівці : Зелена Буковина, 2004, 552 с.
15. Доступ до екологічної інформації: аналітична записка, підготовлено Алексєвою Є., «Екологія – Право – Людина». Київ, січень 2019. С. 3–10 ; Алексєва Є.А., Основні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в контексті інформації про стан довкілля: посібник для суб'єктів господарювання. МБО «Екологія – Право – Людина». Львів 2012. С. 13–14.
16. Олефіренко О., Фундаментальні основи формування національної екологічної політики. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск 23, 2011. С. 108–113.
17. Екологічна безпека та економіка : монографія / М.І. Сокур, В.М. Шмандій, Є.К. Бабець, В.С. Білецький, І.Є. Мельнікова, О.В. Харламова, Л.С. Шелудченко. Кременчук, ПП Щербатих О.В., 2020–240 с. ; А. Wasiuta, Ekonomiczne instrumenty polityki ekologicznej w kontekście zarządzania środowiskowego, [w:] Współdziałanie systemu zarządzania i inżynierii produkcji. Teoria i praktyka, GSW, Gdańsk 2015.
18. Пол Браун. Посібник з аналізу державної політики. С. 55.
19. Васюта С.І., Радянський екоцид в Україні: історичні витоки, труднощі подолання. Тернопіль : СМП «Астон», 2000. 536 с.
20. О. Васюта, С. Васюта, Г. Філіпчук, Екологічна політика: національні та глобальні реалії. У 4-х томах. Т. 1. Чернівці : Зелена Буковина, 2003. 480 с. ; Т. 2, Чернівці : Зелена Буковина, 2004. 520 с. ; Т. 3, Чернівці : Зелена Буковина, 2004, 520 с. ; Т. 4. Чернівці : Зелена Буковина, 2004, 552 с.
21. Стегній О. Ризик-рефлексія екологічної проблематики. *Антропоцентризм і віталізм: сучасний синтез*. Луцьк : Настир'я, 2000. С. 268.
22. Сакс Дж. Рыночная экономика и Россия. Пер. с англ. Москва : Экономика, 1994. С. 328.

Абрамовський Р.Р.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: 0000-0003-0696-8314

**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ ПРАВА НА УЧАСТЬ
ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

**THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AND THE CABINET OF MINISTERS
OF UKRAINE AS SUBJECTS GUARANTEEING AND EXERCISING THE RIGHT
OF CITIZENS OF UKRAINE TO PARTICIPATE IN THE ENVIRONMENTAL
DECISION-MAKING PROCESS**

Актуальність статті полягає в тому, що на цей час особливого значення для практичної реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища набуває питання визначення системи суб'єктів забезпечення цієї реалізації. Воно актуалізується з огляду на необхідність налагодження системного діалогу органів влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих екологічних питань з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Стаття присвячена аналізу діяльності органів загальної компетенції у сфері забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено місце Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у системі суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх нормативно-правове забезпечення, а також повноваження щодо забезпечення права громадськості на участь у прийнятті екологічних рішень. З'ясовано, що завданням Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є законодавче забезпечення цього процесу на підставі його всебічного аналізу. Однак, як свідчить діяльність Верховної Ради України, питання реалізації громадськістю своїх екологічних прав шляхом її участі в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища не набуло пріоритетності та потребує свого законодавчого закріплення. Результатом цієї діяльності, на наш погляд, повинно стати ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища». Акцентовано на необхідності покращання законодавчого регулювання їх діяльності як суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено шляхи удосконалення їх діяльності як суб'єктів процесу прийняття громадськістю рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, суб'єкт, компетенція, нормативно-правове забезпечення, рішення, взаємодія, відповідальність.

The relevance of the article is that at present the issue of defining the system of subjects of ensuring this implementation acquires special significance for the practical realization by citizens of Ukraine of the right to public participation in the decision-making process in the field of environmental protection. It is updated in view of the need to establish a systematic dialogue between the authorities and the public, improve the quality of decision-making on important environmental issues, taking into account public opinion, creating conditions for citizen participation in decision-making in the field of environmental protection. The article is devoted to the analysis of the activity of bodies of general competence in the field of ensuring and realization by the citizens of Ukraine of the right to public participation in the decision-making process in the field of environmental protection. The place of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the system of subjects of ensuring and exercising the right of public participation in the decision-making process in the field of environmental protection, their legal support, as well as the authority to ensure public right to participate in environmental decision-making. It was found that the task of the Verkhovna Rada of Ukraine as a subject of ensuring the realization of the right of public citizens to participate in the decision-making process in the field of environmental protection is the legislative support of this process on the basis of its comprehensive analysis. However, as evidenced by the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, the issue of public realization of its environmental rights through its participation in decision-making in the field of environmental protection has not gained priority and needs to be enshrined in law. The result of this activity, in our opinion, should be the adoption of the Law of Ukraine "On public

participation in decision-making in the field of environmental protection". Emphasis is placed on the need to improve the legislative regulation of their activities as subjects of ensuring and exercising the right of citizens of Ukraine to participate in public decision-making in the field of environmental protection. Ways to improve their activities as subjects of public decision-making in the field of environmental protection have been identified.

Key words: *environmental protection, subject, competence, regulatory support, decision, interaction, responsibility.*

Постановка проблеми. Особливого значення для практичної реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища набуває питання визначення системи суб'єктів забезпечення цієї реалізації. Воно актуалізується з огляду на необхідність налагодження системного діалогу органів влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з важливих екологічних питань з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу діяльності ВРУ та КМУ як суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Стан наукового дослідження проблеми. Дослідженню поняття системи суб'єктів забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища присвятили праці такі науковці, як В.І. Андрейцев, О.В. Бесяцький, М.І. Васильєва, А.П. Гетьман, Т.Р. Захарченко, Л.М. Здоровко, Н.Р. Кобецька, С.М. Кравченко, М.В. Краснова, Г.А. Ларіонов, Н.Р. Малишева, Г.В. Мороз, О.В. Павлова, Д.В. Скрильнікова, Т.М. Слінько, А.Г. Тарнавський, І.В. Тустановська, В.М. Тюн, Ю.С. Шемшученко та інші.

Виклад основного матеріалу. Аналіз нормативно-правових актів дає підстави для виокремлення суб'єктів забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Серед них: урядовий орган на національному, регіональному та іншому рівні; фізичні чи юридичні особи, які виконують державні адміністративні функції згідно з національним законодавством, включаючи конкретні обов'язки, види діяльності та послуги, що мають відношення до навколишнього середовища; будь-які інші фізичні або юридичні особи, на яких покладено виконання державних обов'язків чи функцій або які надають населенню послуги, що мають відношення до навколишнього середовища – Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 [1]; Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство, центральний орган виконавчої

влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадяни, громадські організації, підприємства, установи, організації, засоби масової інформації – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2]; замовник; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (відповідні підрозділи з питань охорони навколишнього природного середовища та охорони здоров'я; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; громадськість – Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 № 2354-VIII [3]; Міністерство та його територіальні органи, засоби масової інформації – Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві екології та природних ресурсів України» від 06.07.2005 № 244 [4]; Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища» від 01.11.2005 № 397 [5]; центральні та місцеві органи виконавчої влади – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771 [6] тощо.

Отже, законодавство виокремлює велику кількість суб'єктів, які забезпечують реалізацію громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вони становлять певну систему залежно від критерію їх систематизації. Так, відповідно до компетенції зазначених суб'єктів слід поділити на суб'єктів загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад), суб'єктів спеціальної компетенції (Міністерство захисту

довкілля та природних ресурсів України, його територіальні органи, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України), суб'єктів громадянського управління (як окремі громадяни, так і громадські природоохоронні об'єднання та організації).

З погляду забезпечення реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища слід виокремити: 1) суб'єктів забезпечення цього права – Верховна Рада України та Президент України; 2) суб'єктів його забезпечення і реалізації – Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, його територіальні органи; 3) суб'єктів реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища – центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські природоохоронні об'єднання та організації.

Розглянемо запропоновану систему суб'єктів більш детально у сенсі забезпечення та реалізації ними права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI, що визначає суб'єктів, які здійснюють повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, яка законодавчо забезпечує реалізацію права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом законодавчого регулювання відносин, спрямованого на впровадження засад внутрішньої та зовнішньої політики у відповідних сферах у межах, визначених Конституцією України, а також здійснення парламентського контролю [7].

Досліджуючи Верховну Раду України як суб'єкт забезпечення реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, слід акцентувати увагу на таких питаннях. По-перше, законодавче забезпечення реалізації такого права. Так, сьогодні ВРУ ухвалила велику кількість нормативно-правових актів, які регулюють досліджуване питання. Серед них, як уже зазначалося, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII, «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII, «Про тваринний світ» від 13.12.2001 № 2894-III, «Про

рослинний світ» від 09.04.1999 № 591-XIV, «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-XII, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 № 2697-VIII, які безпосередньо чи опосередковано торкаються проблеми участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. По-друге, важливого значення набуває діяльність з ратифікації ВРУ міжнародних нормативно-правових актів, до яких насамперед слід віднести Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 [1]. При цьому, як уже зазначалося, питання участі громадськості у прийнятті рішень щодо охорони природного навколишнього середовища розпорочені по різних нормативно-правових актах. Такий стан речей актуалізує питання створення та ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища», який би регулював питання участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань охорони навколишнього природного середовища, доступу до екологічної інформації та судового захисту щодо питань охорони навколишнього природного середовища.

По-третє, відповідно до Постанови ВРУ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-IX створено профільний Комітет з питань екологічної політики та природокористування [8]. Згідно із Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР у Верховній Раді України він виконує законопроектну, організаційну та контрольну функції. Комітет має право за своїм рішенням ініціювати проведення парламентських слухань у Верховній Раді України з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання [9]. Так, 27.11.2019 було проведено парламентські слухання «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років». Аналіз виступів свідчить про актуальність таких проблем, як імплементація міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, дотримання екологічних прав людини, захист та раціональне використання природних ресурсів, природоохоронний нагляд, державний моніторинг навколишнього природного середовища, поводження з відходами, охорона біологічного різноманіття, захист природних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, адаптація до глобальної зміни клімату [10, с. 4]. Однак, попри пріоритетність

питання щодо реального забезпечення екологічних прав громадян, воно розглядалося побічно, а такі питання, як участь громадськості у прийнятті екологічних рішень та доступ її до правосуддя з питань охорони навколишнього природного середовища та природокористування, взагалі залишилися поза увагою учасників парламентських слухань.

Слід також акцентувати на такій функції Комітету, як взаємодія з громадськістю та зовнішніми суб'єктами. При цьому позитивною є участь у слуханнях представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, профільних міжнародних організацій, спеціалістів наукових установ. У цьому сенсі парламентські слухання можна розглядати як одну з форм взаємодії усіх суб'єктів щодо вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища.

Окрім того, відповідно до Графіку особистого прийому громадян голови комітетів Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, голова Комітету екологічної політики та природокористування проводять прийом громадян, під час яких останні можуть надати звернення з різних питань охорони навколишнього природного середовища та у такий спосіб реалізувати своє право на участь у прийнятті рішень з питань охорони навколишнього природного середовища та природокористування. Так, згідно з інформацією, розміщеною на сайті Комітету, такий прийом відбувся, зокрема, 14.02.2020 року. На ньому було порушено 48 питань, що стосувалися діяльності ВРУ, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств та установ, комунального господарства, забезпечення дотримання законності та реалізації прав і свобод громадян у сфері екології [11].

Отже, слід зауважити, що завданням Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є законодавче забезпечення цього процесу на підставі його всебічного аналізу. Однак, як свідчить діяльність ВРУ, питання реалізації громадськістю своїх екологічних прав шляхом її участі в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища не набуло пріоритетності та потребує свого законодавчого закріплення. Результатом цієї діяльності, на наш погляд, повинно стати ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища».

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади належить до суб'єкта як забезпечення, так і реалізації громадянами України

права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII визначає повноваження цього органу у сфері охорони навколишнього природного середовища, які полягають у забезпеченні проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпеченні розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійсненні в межах своїх повноважень державного управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів; прийнятті рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; координації діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; забезпеченні здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, прийнятті рішень з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха [12]. Окрім того, відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII до компетенції КМУ належить здійснення реалізації визначеної Верховною Радою України екологічної політики; встановлення порядку утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затвердження переліку природоохоронних заходів; встановлення порядку розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; організація екологічного виховання та екологічної освіти громадян; керівництві зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища тощо [2].

Як бачимо, законодавство, що регулює повноваження КМУ у сфері охорони навколишнього природного середовища, не визначає компетенцію цього органу щодо залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища або взаємодії з громадськістю під час ухвалення таких рішень.

Хоча КМУ регулює це питання шляхом розробки постанов Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996, «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля» від 29.06.2011 № 771, «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» від 13.12.2017 № 989. При цьому акцентуємо на необхідності законодавчого закріплення компетенції КМУ щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

На нашу думку, необхідно внести зміни до зазначених вище законів, доповнивши абзац шістнадцятий пункту 2 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII та пункт «в» частини першої статті 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII словом «громадськості», виклавши їх у такій редакції:

1) «координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості, підприємств, установ та організацій, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм»; 2) «координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України, а також громадськості у питаннях охорони навколишнього природного середовища».

Висновки. Таким чином, аналіз діяльності ВРУ та КМУ як суб'єктів забезпечення і реалізації громадянами України права на участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища свідчить про необхідність покращення нормативно-правового забезпечення їх діяльності у досліджуваній сфері, зокрема шляхом налагодження взаємодії зазначених органів з громадськістю та ухвалення Закону України «Про участь громадськості в ухваленні рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища».

Список використаних джерел:

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
3. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 16. ст. 138.
4. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в Міністерстві екології та природних ресурсів України : Наказ Міністерство екології та природних ресурсів України від 06.07.2005 N 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0776-05#Text>.
5. Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільш шкідливими забруднювачами навколишнього природного середовища. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01.11.2005 N 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1510-05#Text>
6. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF#Text>.
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. ст. 527.
8. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. ст.147.
9. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. ст. 134.
10. Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років : Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 27 листопада 2019 року. К., 2019. 471 с.
11. 14.02.2020 р. Голова Комітету з питань екологічної політики та природокористування О. В. Бондаренко провів особистий прийом громадян. Офіційний сайт Комітету з питань екологічної політики та природокористування. URL: http://komekolog.rada.gov.ua/documents/dijal_komit/work_komekol/osob_prijjom_golova_komekolog/75062.html.
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. ст.222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

УДК 347.4.

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.4>

Гуйван П.Д.,

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
професор

Полтавського інституту бізнесу

ORCID: 0000-0003-3058-4767

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ: ІНФОРМАЦІЙНИЙ ТА ПРАВАЗАСТОСОВНИЙ АСПЕКТИ

REALIZATION OF THE RIGHT TO ECOLOGICAL SAFETY: INFORMATION AND LAW ENFORCEMENT ASPECTS

Ця стаття присвячена дослідженню актуальних питань стосовно правового регулювання здійснення особою свого конституційного права на безпечне навколишнє середовище. Серйозна увага приділена вирішенню проблем, пов'язаних з доступом до відомостей, які мають значення для досягнення мети визначеності екологічної ситуації в суспільстві. Оцінюється дієвість конституційної гарантії можливості кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан, що є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Вивчено зміст відомостей, які становлять екологічну інформацію. Встановлено, що це дані, які відображають процеси, що відбуваються в сфері взаємодії природи і суспільства, а також ті, що необхідні для цілей охорони навколишнього середовища, тобто інформація, котра може бути використана під час прийняття екологічно значимих рішень у всіх сферах і видах діяльності. В роботі здійснений аналіз окремих труднощів щодо отримання суб'єктами екологічної інформації, яка їм потрібна для задоволення своїх потреб, зокрема і шляхом використання здобутих даних для реалізації інших матеріальних суб'єктивних прав. Вивчена проблема нерозробленості конкретного законодавства, яке б дозволяло регламентувати поведінку суб'єктів правовідносин у конкретній ситуації, в тому числі і стосовно належного стану навколишнього середовища. Всі відносини, які виникають щодо отримання, збереження, обміну або передачі інформації, врегульовані в національному законодавстві на рівні закону загального порядку. В той же час практично відсутня дієва регламентація вказаних відносин на рівні конкретних підзаконних актів, що підлягають практичному застосуванню. А це часто призводить до істотних протистоянь у цій сфері, які полягають у невиннованому засекречуванні екологічної інформації її розпорядниками, створенні штучних обмежень. З огляду на відсутність комплексного та усталеного підходу до коментованого наразі питання на національному рівні в роботі вивчено досвід міжнародних юридичних установ, зокрема ЄСПЛ.

Ключові слова: екологічні права людини, право на безпечне довкілля.

This article is devoted to the study of topical issues concerning the legal regulation of the exercise of a person's constitutional right to a safe environment. Serious attention is paid to solving problems related to access to information that are important for achieving the goal of determining the environmental situation in society. The effectiveness of the constitutional guarantee of the possibility for everyone to receive true and necessary information about the ecological state, which is an element of the exercise of the fundamental human right to a safe environment, is assessed. The content of information that constitutes environmental information has been studied, it has been established that these are data that reflect the processes occurring in the interaction of nature and society, as well as those that are necessary for environmental protection purposes. That is, information that can be used in making environmentally sound decisions in all areas and activities. The paper analyzes some difficulties in obtaining the subjects of environmental information that they need to meet their needs, including through the use of the obtained data for the implementation of other material subjective rights. The problem of not developing specific legislation that would regulate the behavior of legal entities in a particular situation, including in relation to the proper state of the environment. All relations arising from the receipt, storage, exchange or transmission of information are governed by national law at the level of general law. At the same time, there is practically no or ineffective regulation of these relations at the level of specific bylaws that are subject to practical application. And this often leads to significant confrontations in this area, which consist in unjustified classification of environmental information by its managers, the creation of artificial restrictions. Given the lack of a comprehensive and well-established approach to the currently commented issue at the national level, the paper examines the experience of international legal institutions, including the ECtHR.

Key words: ecological human rights, right to safe environment.

Постановка проблеми. У нинішньому юридичному забезпеченні відповідних взаємин особлива увага приділяється вирішенню проблем, пов'язаних з доступом до відомостей, які мають значення для

досягнення мети визначеності екологічної ситуації в суспільстві. То є елементом загального правового інформаційного статусу особи, що створює необхідний юридичний фундамент для реалізації її як

особистості. Можливість мати безпечне для життя і здоров'я довкілля є проявом особистого немайнового права, що забезпечує природне існування фізичної особи [1, с. 162]. Суттєва роль у цьому процесі належить інституціям демократичної, правової держави, які повинні у своїй роботі керуватися принципом верховенства права і намагатися максимально гарантувати права людини. Поступ України в частині забезпечення ефективних механізмів регулювання дієвості окремих інформаційних прав особи є надзвичайно важливим у багатьох сферах. Так, однією з конституційних гарантій є можливість кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан. Дані про стан довкілля, як і будь-яка екологічна інформація, є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Екологічна безпека в Україні з кожним роком стає все більш важливим елементом і складником національної безпеки держави [2, с. 60].

Позаяк Україна, як держава, що поважає європейські та світові цінності, прагне долучитися до демократичної спільноти, цей досвід є дуже важливим для формування подальшого поступу у національній правовій інформаційній доктрині. Мусимо зазначити, що певний, хоча і не кваліфікований, поступ у нормуванні порядку здійснення інформаційних прав у нашій державі відбувається. Так, з урахуванням міжнародних правил отримали відповідне спеціальне забезпечення такі інститути інформаційного права, які регулюють питання державної таємниці, обігу програмних продуктів, купівлі та продажу інформаційних продуктів і послуг, телекомунікацій і зв'язку, використання штучних космічних об'єктів, інформаційної інтелектуальної власності, інформаційної безпеки тощо [3, с. 19–21]. І все ж у більшості сфер інформаційного обігу реалізація суб'єктивних прав у інфообороті ускладнена завдяки, по-перше, відсутності адекватного нормативного механізму, а по-друге, внаслідок відсутності ефективного захисного інструментарію протидії порушенням прав особи в цій площині.

Стан наукового дослідження проблеми. У юридичній літературі питанням правового дослідження можливостей особи отримати адекватну реалізацію свого права на безпечне середовище та використання його на своє благо, включаючи і відомості про стан довкілля, присвячено праці таких науковців, як В.І. Андрейцев, А.В. Толстоухов, А.П. Гетьман, М.Ф. Поліковський, Г.І. Балюк, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, С.М. Романко, В.Д. Сидор, В. І. Кутузов, А.А. Попов, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Утім, ці праці стосувалися переважно аналізу питань щодо забезпечення екологічних прав особи і не були присвячені дослідженню проблематики юридичного захисту можливості отримати відомості про стан довкілля у разі відмови

у їх наданні. Національне законодавство поки що у своєму розвитку відстає від міжнародної регулятивної бази, тож питання адаптування вказаних механізмів до національної правової системи продовжує залишатися вельми актуальним. Окремі аспекти регламентації охоронних відносин, що виникають у разі порушення права особи на належний стан навколишнього середовища, сьогодні залишаються малодослідженими та дискусійними. Отже, існує потреба детального вивчення сутності права на безпечне довкілля, на доступ до екологічної інформації, встановлення змісту та визначення поняття правопорушення у цій сфері та оцінки способів адекватної регламентації охоронно-правових діянь із захисту порушених суб'єктивних прав. Здійснення цього процесу і становить мету нашої роботи.

Метою статті є дослідження актуальних питань стосовно правового регулювання здійснення особою свого конституційного права на безпечне навколишнє середовище.

Виклад основного матеріалу. Для того, аби реалізувати своє право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, потрібно володіти екологічною інформацією. До змісту відомостей, які становлять цю категорію інформації, в зазначеній доктрині прийнято відносити дані, що відображають процеси, які відбуваються в сфері взаємодії природи і суспільства, а також ті, що необхідні для цілей охорони навколишнього середовища. Інакше кажучи, йдеться про інформацію, котра може бути використана під час прийняття екологічно значимих рішень у всіх сферах і видах діяльності [4, с. 22]. При цьому форма відтворення та збереження відомостей не має вирішального значення. Щодо цього Ю.С. Шемшученко вказує, що екологічна інформація має отримуватися і використовуватися, коли вона зафіксована в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі і свідчить про стан навколишнього природного середовища, тобто про події, явища, матеріали, факти, процеси і окремих осіб у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів, природних компонентів та ландшафтів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки [5, с. 43].

У національному правовому полі спостерігається багато труднощів щодо отримання суб'єктами інформації, яка їм потрібна для задоволення своїх потреб, зокрема і шляхом використання здобутої інформації для реалізації інших матеріальних суб'єктивних прав. Перша проблема полягає у нерозробленості конкретного законодавства, яке б дозволяло регламентувати поведінку суб'єктів правовідносин у конкретній ситуації, в тому числі і стосовно належного стану навколишнього середовища. Всі відносини, які виникають щодо отримання, збереження, обміну або передачі інформації, врегульовані в національному законодавстві на рівні закону загального порядку. Водночас практично відсутня та недієва

регламентація вказаних відносин на рівні конкретних підзаконних актів, що підлягають практичному застосуванню. А це часто призводить до істотних протистоянь у цій сфері, які полягають у невиправданому засекречуванні екологічної інформації її розпорядниками, створенні штучних обмежень у доступі конкретних людей і громадських організацій до відомостей, які становлять публічний життєво важливий інтерес.

Проблематика правового захисту навколишнього середовища, у тому числі і шляхом удосконалення відповідних інформаційних взаємин, перебуває в зоні підвищеного інтересу не лише українських, а й європейських та світових інституцій. Це, зокрема, пояснюється тим, що екологічні проблеми кидають виклики традиційному міжнародному правопорядку, при цьому виникає протиріччя між принципом невіддільного державного суверенітету над природними ресурсами (включаючи право держави визначати основи природоохоронної політики) і принципом взаємозалежності компонентів навколишнього середовища, яка не визнає державних кордонів і державного суверенітету [6, с. 10]. При цьому показово, що основна увага у сфері гарантування ефективності прав міжнародними інституціями приділяється не встановленню загальних правил регламентації інформаційних відносин, а деталізації правових механізмів належної поведінки під час здійснення обігу інформації в конкретних сферах життєдіяльності. Саме таке призначення мають акти міжнародного права. Так, з метою врегулювати вказані суперечності Декларацією по навколишньому середовищу і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) було проголошено право кожної людини на інформацію щодо довкілля (принцип № 10). Це означає, що на національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації, що стосується довкілля, яка є в розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали, та можливість брати участь у процесах прийняття рішень. Держави розвивають і заохочують інформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації [7].

Право на доступ до інформації також розглядається як один з процесуальних екологічних прав за Оргуською конвенцією, прийнятою Європейською Економічною Комісією ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Згідно з ч. 3 ст. 3 цього міжнародного акту Кожна зі Сторін сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо стосовно одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища [8]. Відповідно до приписів

Конвенції гарантіями доступу до інформації є такі основоположні засади, як свобода доступу (обов'язкове надання необхідної інформації за запитом без будь-якого обґрунтування); активне інформування громадськості за допомогою Інтернету, публікацій звітів про стан навколишнього середовища; перед відмовою в наданні інформації необхідно врахувати ступінь інтересу до неї громадськості; за відсутності інформації в розпорядженні органів, до яких за нею звертаються, суб'єкт інформаційного запиту відсилає запит до органів, які мають можливість його задовольнити; негайне інформування громадськості в разі виникнення загрози здоров'ю людини і / або навколишньому середовищу (ст. 4, 5 Конвенції).

Попри те, що Україна є учасницею низки міжнародних договорів в екологічній царині, таких як Віденська конвенція про охорону озонового шару 1985 року, Конвенція про ядерну безпеку 2004 року, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, тощо, стан справ в Україні з імplementацією міжнародних напрацювань у сфері охорони довкілля і здійснення прав громадян на отримання даних про безпеку оточуючого середовища ще не перебуває на належному рівні. Як показує практика, поступ України в частині забезпечення ефективних механізмів регулювання дієвості окремих інформаційних прав особи не є помітним в окремих сферах, зокрема тих, які стосуються забезпечення екологічної безпеки. Між тим, рушійною силою у цьому процесі має стати конституційна гарантія можливості кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан. Інформація про стан довкілля, як і будь-яка екологічна інформація, є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Розглянемо деякі з екологічних інформаційних прав особи, регулювання яких в частині здійснення своїх прав їхніми носіями має певну спеціальну правову урегульованість. Будь-яка інформація про біосферні процеси, стан природних екосистем, біологічне різноманіття зрештою спрямовується на досягнення благополуччя людини шляхом її використання. Інакше кажучи, екологічна інформація – це дані щодо облаштування потреб людини задля недопущення шкідливих для людини наслідків. В Україні вказані інформаційні права мають здійснюватися шляхом виконання приписів базового Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» [9]. Ст. 9 цього акту забезпечує громадянам вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом.

Але загальний закон є певною мірою декларацією, тому від нього не варто чекати конкретної

регламентації поведінки взаємовідносин. Тож були прийняті закони більш вузького спрямування, такі як «Про пестициди і агрохімікати», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону атмосферного повітря», «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» тощо. Але насправді вказані спеціальні акти мають таку ж розмити та неконкретну структуру, як і загальний закон. Ба більше, в них контрольні права громадян щодо можливості отримувати вільно інформацію не прописані взагалі. Функції з контролю у певних сферах можливої для природи шкідливої діяльності покладені на державні служби, робота яких у зв'язку з дерегулятивною політикою держави практично заблокована. Отже, реалізація екологічних інформаційних прав особи може відбуватися лише за приписами загального закону «Про охорону навколишнього природного середовища», які в силу їхньої всеосяжності та неконкретності є недієвими.

Таким чином, з огляду на відсутність комплексного та усталеного законодавчого і правозастосовного підходу до коментованого наразі питання на національному рівні слід ширше адаптувати досвід міжнародних юридичних установ, які приділяють цьому належну увагу. Зокрема, практика захисту прав людини на безпечне довкілля напрацьована Європейським судом з прав людини. Його рішення неодноразово констатували порушення свободи людини в частині гарантування їй безпеки навколишнього середовища, в тому числі і стосовно обов'язкових позитивних вчинків держави щодо повідомлення про стан довкілля і усунення його недоліків. Недотримання екологічних прав може бути предметом судового захисту за порушення приписів статті 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відповідно до тлумачення ЄСПЛ змісту вказаної конвенційної норми, протидія цьому посяганню має здійснюватися із застосуванням способів захисту, притаманних праву на повагу до свого приватного життя [10, с. 8].

Показовою в цьому контексті є справа «Дземюк проти України». За фабулою цього спору заявник володів будинком та прилеглою земельною ділянкою у селі у районі Яремче, яке має статус гірського населеного пункту. Воно також відоме як курорт для «зеленого туризму» у карпатському регіоні і розташоване на берегах річки Прут. Місцева сільська рада у 2000 для спорудження кладовища обрала земельну ділянку поряд з оселею заявника. Поруч протікають дві річки. Питна вода для села надходить з криниць, що живляться ґрунтовими водами; у селі немає системи централізованого водопостачання, а криниці геть не захищені. Упродовж багатьох років заявник звертався до українських судів про визнання незаконними рішень ради про будівництво кладовища у безпосередній близькості до його житла. При цьому він посилався на висновки Всеукраїнського бюро

розслідувань з екологічної безпеки, санітарно-епідеміологічної станції, Інституту гігієни та медичної екології імені О.М. Марзеєва, що є частиною Національної академії медичних наук України, про те, що облаштування кладовища може призвести до забруднення річки та криниць, розташованих на прилеглих ділянках землі, трупною отрутою. Місцеві суди щоразу приймали рішення на користь заявника, але воно кожного разу не виконувалося, місцева рада знову приймала рішення про нову експлуатацію кладовища, це потребувало нового судового оскарження, і так по колу.

Звернувшись із скаргою до ЄСПЛ, особа зазначила, що облаштування кладовища біля його будинку призвело до забруднення джерел постачання його питною водою та водою, що використовувалася для цілей приватного садівництва, що перешкоджало йому користуватися у звичайному порядку своїм житлом та благами, зокрема ґрунтом власної земельної ділянки, та негативно вплинуло на фізичний та психологічний стан його та його родини. Заявник також доводив, що спокій його та його родини постійно порушувався похованнями, які проводилися біля його будинку. Розглядаючи справу по суті, Суд зазначив, що згідно з його прецедентною практикою скарги за статтею 8 Конвенції подавалися у різних випадках, коли висловлювалося занепокоєння щодо довкілля, але для того, щоб реально захистити право, на порушення якого суб'єкт скаржиться, має бути безпосередньо встановлено, що його житло, приватне або сімейне життя має досягти певного мінімального рівня, щоб скарги підпадали під дію статті 8 Конвенції. Тому для рішення першочерговим є те, чи може забруднення довкілля, на яке скаржиться заявник, вважатися таким, що достатньо негативно впливає на користування зручностями його житла та якість його приватного і родинного життя. У кожному разі оцінка такого мінімального рівня є відносною та залежить від усіх обставин справи, таких як інтенсивність і тривалість шкідливого впливу та його фізичні чи психологічні наслідки. Також має братися до уваги загальний контекст довкілля. При цьому Суд послідовно притримується тієї позиції, що не може бути небезпідставної скарги за статтею 8 Конвенції, якщо шкода, стосовно якої подаються скарги, є незначною порівняно з екологічними ризиками для життя в кожному сучасному місті (п. 77, 78).

Як базу для аналізу Суд може використовувати положення національного законодавства, що визначають небезпечні рівні забруднення, та екологічні дослідження, здійснені компетентними органами. Особлива увага мусить приділятися індивідуальним рішенням органів влади щодо конкретної ситуації заявника, таким як зобов'язання позбавити підприємство-забруднювача дозволу на виробничу діяльність або відселити мешканця із забрудненої

території. Однак Суд не може сліпо покладатися на рішення національних органів влади, особливо коли вони явно непослідовні або суперечать одне одному. У такій ситуації необхідно оцінювати докази в їх сукупності. Щодо цієї справи ЄСПЛ погодився, що заявник та його родина могли зазнати негативного впливу відповідного забруднення води. Адже національне законодавство з охорони здоров'я чітко забороняє розміщення кладовища занадто близько до житлових будинків та джерел води. В цьому разі найближча межа кладовища розташована на відстані 38 метрів від будинку заявника, і це не можна вважати незначною невідповідністю, а радше серйозним порушенням національних норм. Навіть більше, кладовище є безперервним джерелом можливої небезпеки, а завдана цим потенційна шкода не є такою, яку можна легко виправити або попередити. За таких обставин було зроблено висновок, що облаштування та використання кладовища так близько від будинку заявника разом з наступним впливом на довкілля та «якість життя» заявника досягло мінімального рівня, що вимагається статтею 8 Конвенції, та становило

втручання у право заявника на повагу до його житла та приватного і сімейного життя [11, п. 82–84].

Висновки. З урахуванням викладеного можемо дійти певних висновків. Забезпечення реалізації екологічних прав людини та їхній судовий захист має відбуватися в межах правового механізму, передбаченого ст. 8 Конвенції як елементу права на приватність особи. При цьому визначальними є встановлені судом та викладені в рішенні обґрунтування і мотиви захисту. Принципи, які застосовуються до оцінки відповідальності держави за статтею 8 Конвенції в екологічних справах, загалом схожі. Вони застосовуються і під час аналізу обставин з погляду прямого втручання, і з позиції позитивного обов'язку регулювати приватну діяльність. Вивчаючи конкретну ситуацію у кожній справі, необхідно з'ясувати, чи здійснили органи влади достатні дослідження, щоб оцінити ризик потенційно небезпечної діяльності, чи розробили вони адекватну політику щодо підприємств-забруднювачів на підставі доступної інформації та чи було вжито всіх необхідних заходів для своєчасної реалізації цієї політики.

Список використаних джерел:

1. Мухамедова Е.Е. Право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Право України: Юридичний журнал*. 2010. № 5. С. 163–169.
2. Сидор В.Д. Экологические проблемы землепользования в Украине. *Вестник Волгоградского института бизнеса*. 2014. № 1 (26). С. 60–63.
3. Макаренко Є.А. Європейське інформаційне право. Київ : ІМВ, 2006. 222 с.
4. Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации: правовые аспекты. Брянск, 2004. 194 с.
5. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
6. Задорожній О.В., Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища : підручник. Київ : Проміні., 2010. 509 с.
7. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку. Прийнята Конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку, 3-14 червня 1992 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 року. Конвенцію ратифіковано Законом N 832-XIV від 06.07.99 року. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_015.
9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1991, № 41, ст. 546.
10. Бабіч А. Практика Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення екологічних прав громадян. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 161–165.
11. Рішення ЄСПЛ від 4 вересня 2014 року, остаточне від 4 грудня 2014 року у справі «Дземюк проти України», заява № 42488/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51#Text.

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.5>

Корнієнко Г.С.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри земельного та аграрного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-7062-1027

ОСОБЛИВОСТІ АГРАРНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА: ЕКОНОМІЧНИЙ, СОЦІАЛЬНИЙ, ЕКОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТИ

SPECIFICS OF THE AGRICULTURAL ENTREPRENEURSHIP: ECONOMIC, SOCIAL, ENVIRONMENTAL ASPECTS

У статті розглядаються особливості аграрного підприємництва в економічному, соціальному, екологічному аспекті. Визначено, що аграрне підприємництво реалізується у формі агробізнесу. Воно представляє собою діяльність, врегульовану нормами аграрного законодавства, яка виникає у зв'язку з виробництвом, переробкою, зберіганням, транспортуванням та реалізацією сільськогосподарської продукції та сировини, а також матеріально-технічним і науковим забезпеченням цих процесів, з метою отримання прибутку суб'єктами цієї діяльності, задоволення потреб споживачів у сільськогосподарській продукції, забезпечення продовольчої безпеки держави, розвитку сільської місцевості, підтримки екологічної безпеки. Визначено, що аграрне підприємництво (агробізнес) охоплює: інноваційну діяльність із створення аграрних інновацій; діяльність із виробництва, збереження та переробки сільськогосподарської продукції; логістику агробізнесу; забезпечення матеріально-технічними ресурсами (постачання сільськогосподарської техніки, агросервісне обслуговування тощо); реалізацію (маркетинг) сільськогосподарської продукції; діяльність поводження з відходами сільськогосподарського виробництва. Відмінність аграрного підприємництва від сільськогосподарського виробництва полягає в тому, що система підприємництва агробізнесу функціонує внаслідок поєднання процесів інноваційної розробки, виробництва сільськогосподарської продукції (сировини), її перероблення, зберігання, транспортування, доведення до споживача і наявності відносин соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством. Зазначено, що аграрне підприємництво – це не лише спеціалізована діяльність, пов'язана із виробництвом та переробкою сільськогосподарської продукції, воно також передбачає виконання соціальної функції на селі. Соціальний та екологічний аспекти аграрного підприємництва полягають у виробництві та реалізації безпечних, органічних продуктів, застосуванні технологій безпечних для навколишнього природного середовища та проживання людини, утворенню нових робочих місць, підтримки розвитку села.

Ключові слова: аграрне підприємництво, агробізнес, сільськогосподарська діяльність, соціальна функція, екологічна безпека, навколишнє середовище.

The article deals with the specifics of agricultural entrepreneurship taking into consideration economic, social and environmental aspects. It is determined that the agricultural entrepreneurship is realized in the form of agrobusiness. This is the activity regulated by agricultural legislation which arises on account of the production, processing, storage, transportation and sale of agricultural products and raw materials as well as of logistic and scientific support of these processes in order to make the entities' profit of these activities, satisfy the consumers' demands in agricultural products, ensure the state's food safety, achieve rural development and maintain the environmental safety. It is specified that the agricultural entrepreneurship (agrobusiness) includes: innovative activities to create agricultural innovations; activities for the production, storage and processing of agricultural products; agrobusiness logistics; provision of material and technical equipment (supply of agricultural machinery, agricultural service, etc.); sale (marketing) of agricultural products; agricultural waste management activities. The difference between agrobusiness and agricultural production is that the agrobusiness system operates due to the combination of innovative development processes, the production of agricultural products (raw materials), their processing, storage, transportation, bringing to the consumer and social responsibility of business to the society. It is stated that the agricultural entrepreneurship is not only a specialized activity related to the production and processing of agricultural products, but it involves the implementation of the social function in rural areas as well. The social and environmental aspects of the agricultural entrepreneurship lie in the production and sale of safe, organic products, in the use of technologies that are safe for the environment and human habitation, in providing new employment, in the rural development support.

Key words: agricultural entrepreneurship, agrobusiness, agricultural activity, social function, environmental safety, environment.

Постановка проблеми. Аграрне підприємництво реалізується у формі агробізнесу. Його діяльність складається із ланцюга, який охоплює ланки

від інноваційного впровадження нових технологій до надходження сільськогосподарської продукції споживачу. Протягом цього ланцюга відбувається

різна за змістовим навантаженням діяльність. Попри різноманітність функціональних операцій, усі вони мають єдиний вектор. Він спрямований на отримання як економічного ефекту у вигляді отримання прибутку, так і соціального, екологічного ефекту, що полягає у розвитку села, створенні нових робочих місць, підтриманні охорони навколишнього природного середовища. Слід зазначити, що окремі суб'єкти агробізнесу не завжди розуміють наявність обов'язкової соціального, екологічного складника у структурі власної діяльності. Як наслідок, аграрне підприємництво може призводити до порушення прав, зокрема ст. 50 Конституції України [1]. Для запобігання формуванню поглядів на агробізнес як на підприємство, що виключно спрямовано на отримання прибутку, виникає нагальна потреба визначити як економічний, так і соціальний та екологічний аспекти аграрного підприємництва.

Метою статті є виявлення особливостей аграрного підприємництва з погляду економічного, соціального та екологічного складників. Можливість опанування цієї мети полягає у розв'язанні таких завдань: охарактеризувати аграрне підприємство; сформулювати його відмінність від сільськогосподарського виробництва; виявити економічні, соціальні, екологічні чинники аграрного підприємництва.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі виробничо-господарська діяльність аграрних товаровиробників визначається як врегульовані нормами аграрного права суспільні відносини, спрямовані на самостійне та систематичне виробництво сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження (продуктів харчування, продовольства і сировини промислового призначення), її перероблення, збереження та реалізацію, а також виробництво інших матеріальних цінностей у підсобних виробництвах і промислах з метою одержання прибутку [2, с. 169]. Дослідниками аграрного права також наголошується, що категорія «сільське виробництво» є більш широкою, ніж категорія «аграрне виробництво», а «виробництво сільськогосподарської продукції» є вузкою категорією, ніж «сільськогосподарське виробництво», оскільки останнє поняття – це не просто діяльність, а процес, який є злагодженим, послідовним та підпорядкованим певним природним, технологічним, соціально-економічним та іншим закономірностям. Він охоплює безпосереднє виробництво сільськогосподарської продукції, надання сільськогосподарських послуг, виконання різноманітних сільськогосподарських робіт [3, с. 45, 46].

Аналізуючи різні погляди на вказані терміни, зазначимо, що категорія «аграрне підприємництво» є ще більш широкою, ніж «аграрне виробництво», «виробництво сільськогосподарської продукції». Так, підприємство, з урахуванням

його різноманітності, може розглядатися як економічне, юридичне та соціальне явище. Останнє – як «сукупність певних видів діяльності в умовах ринку, основними аспектами якої є: (1) отримання прибутку на основі створення необхідних суспільству товарів і послуг та підвищення ефективності виробництва; (2) економічна відповідальність за неефективне використання ресурсів (трудових, фінансових, матеріальних), наслідком чого може бути банкрутство» [4, с. 32]. Отже, аграрне підприємництво може розглядатися як діяльність, яка врегульована нормами аграрного права та виникає під час здійснення самостійної, систематичної діяльності з виробництва, переробки, зберігання, реалізації сільськогосподарської продукції, виконання робіт, що реалізуються фізичними та юридичними особами у встановленому законодавством порядку з метою самореалізації, отримання прибутку та задоволення потреб суспільства. Аграрне підприємництво може охоплювати такі види діяльності: розробка аграрних інновацій, їх реалізація; виробництво сільськогосподарської продукції, її переробка та зберігання; системне здійснення аграрного маркетингу.

Саме аграрне підприємництво співвідноситься з поняттям агробізнесу. Останнє охоплює сукупність людської діяльності в спектрі різноманітних видів праці, який поєднаний з аграрною сферою. У загальному розумінні агробізнес сприймається як процес координації та інтеграції діяльності в сфері виробництва, переробки, торгівлі з метою запобігання різким коливанням цін, збуту продукції, надання послуг й одержання прибутку [5, с. 53]. Він є особливою підсистемою економічних відносин, що склалася в аграрному секторі розвинених країн внаслідок злиття аграрного, промислового і торгового капіталу у процесі поглиблення інтеграційних зв'язків між сільським господарством та промисловістю (вертикальної інтеграції) [6]. При цьому підкреслимо, що агробізнес, трансформуючись з сільськогосподарського виробництва, отримав ознаки аграрного підприємництва, оскільки підприємство є особливим типом господарювання, де головним суб'єктом є підприємець, який раціонально поєднує (комбінує) фактори виробництва на інноваційній основі і власній відповідальності, організує і керує виробництвом з метою одержання підприємницького доходу [7, с. 115].

З наведеного випливає, що агробізнес доцільно співвідносити з аграрним підприємництвом. Загалом аграрне підприємництво (агробізнес) охоплює: інноваційну діяльність із створення аграрних інновацій; діяльність із виробництва, збереження та переробки сільськогосподарської продукції; логістику агробізнесу; забезпечення матеріально-технічним обладнанням (постачання сільськогосподарської техніки, агросервісне обслуговування тощо); реалізацію (маркетинг) сільськогосподарської

продукції; діяльність поводження з відходами сільськогосподарського виробництва. Відмінність аграрного підприємництва від сільськогосподарського виробництва полягає в тому, що система підприємництва агробізнесу функціонує внаслідок поєднання процесів інноваційної розробки, виробництва сільськогосподарської продукції (сировини), її перероблення, зберігання, транспортування, доведення до споживача і наявності відносин соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством.

Загалом аграрне підприємництво, яке сформувалося у надрах аграрних правовідносин, спрямоване на одержання доходу від організаційної структури господарювання і економії за рахунок масштабу сільськогосподарського виробництва, який ця структура забезпечує. Основними його чинниками є: потенційна роль і обов'язки власника, наявність робочої сили та початкового капіталу, матеріальні ресурси, продуктивність сільськогосподарської техніки, реалізація функцій планування, обліку та аналізу руху коштів. В будь-якому разі для відносин у сфері агробізнесу основоположне значення має виробництво сільськогосподарської продукції та його правове регулювання аграрним законодавством. Аграрним правовідносинам властива неперушність ланцюга «виробництво – переробка – реалізація сільськогосподарської продукції». Про це влучно зазначає В.Ю. Уркевич, який доводить його обов'язкове існування для аграрних правовідносин [8, с. 72].

Окрім сільськогосподарського виробництва, що співвідноситься із отриманням прибутку у аграрному підприємстві, в структурі діяльності суб'єкта агробізнесу можливо виокремити і соціальну діяльність. Відомо, що у правовідносинах агробізнесу значну частку складають корпоративні правовідносини, наявність яких передбачає виконання соціальної функції. Корпоративна соціальна відповідальність сьогодні – це основний чинник формування корпоративної стратегії. Вона являє собою сферу діяльності корпоративних структур, пов'язану з добровільно узятими на себе соціальними зобов'язаннями щодо зацікавлених окремих груп і суспільства загалом [9]. Також про соціальний складник розвитку села було зазначено і у «Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 року», затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 [10]. На зв'язок між виробництвом сільськогосподарської продукції та соціального розвитку села звертає увагу А.М. Стагівка, який підкреслює: «під соціальним розвитком села слід розуміти комплекс соціальних і економічних заходів як щодо розвитку аграрного виробництва, так і щодо розширення на сільських територіях об'єктів охорони здоров'я, освіти, культури, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, перетворення сіл на

впорядковані поселення» [11, с. 34]. Отже, аграрне підприємництво – це не лише спеціалізована діяльність, пов'язана із виробництвом, переробкою сільськогосподарської продукції, воно також передбачає виконання соціальної функції на селі. Такий підхід є необхідним, оскільки ведення агробізнесу потребує не лише наявності матеріально-технічного забезпечення, а й наявності людського ресурсу. З огляду на наведене метою аграрного підприємництва, окрім отримання прибутку, повинно бути забезпечення соціальної функції.

На наш погляд, доречно виділити таку мету агробізнесу, як підтримка нормального екологічного стану під час здійснення сільськогосподарської діяльності. Це прямо передбачено ст. 52 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [12]. Положення щодо дотримання екологічної безпеки суб'єктами аграрного підприємництва закладено і у Законах України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [13], «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» [14]. Одним із напрямів сучасного аграрного підприємництва є становлення органічного сільськогосподарського виробництва. Воно зумовлено як намаганням доведення до споживача якісної, безпечної продукції, так і підвищенням екологічного аграрного виробництва, створенням нових робочих місць. Також метод органічного землеробства відіграє двояку роль: економічну – забезпечує специфічний агропродовольчий ринок, який відповідає зростаючим потребам споживачів в органічній продукції, та екологічну – створює загальне благо, сприяючи захисту довкілля та зрівноваженого розвитку сільських територій [15, с. 20].

Висновки. Підсумовуючи дослідження, зазначимо, що аграрне підприємництво реалізується у формі агробізнесу. Воно представляє собою діяльність, врегульовану нормами аграрного законодавства, яка виникає у зв'язку з виробництвом, переробкою, зберіганням, транспортуванням та реалізацією сільськогосподарської продукції та сировини, а також матеріально-технічним і науковим забезпеченням цих процесів, з метою отримання прибутку суб'єктами цієї діяльності, задоволення потреб споживачів у сільськогосподарській продукції, забезпечення продовольчої безпеки держави, розвитку сільської місцевості, підтримки екологічної безпеки. Соціальний та екологічний аспект аграрного підприємництва полягає у виробництві та реалізації безпечної та якісної сільськогосподарської продукції із застосуванням технологій, безпечних для навколишнього середовища та проживання людини, утворенні нових робочих місць, підтримці розвитку села.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата доступу 05.08.2020).
2. Аграрне право : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Жушман, В.М. Корнієнко, Г.С. Корнієнко та ін. ; за ред. В.П. Жушмана та А.М. Статівки. Харків : Право, 2010. 296 с.
3. Курман Т.В. Сталлий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення. Харків : Юрайт. 2018. 376 с.
4. Живко З.Б. Підходи до тлумачення понять «підприємництво» та «підприємницька діяльність» через призму функцій економічної системи *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 9. С. 31–34.
5. Лівінський А.І. Державне управління у сучасній реновації аграрного виробництва. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 51–55.
6. Абрамович І.А. Теоретичні основи та форми прояву аграрного бізнесу. *Ефективна економіка*. 2011. № 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=907> (дата доступу 05.08.2020).
7. Варналій З.С. Мале підприємництво: основи теорії і практики. 4-те вид., стер. Київ : Т-во Знання, КОО, 2008. 302 с.
8. Уркевич В.Ю. Проблеми теорії аграрних правовідносин : монографія. Харків : Харків юридичний, 2007. 496 с.
9. Харламова А.О. Корпоративна соціальна відповідальність необхідний чинник формування корпоративної стратегії. *Ефективна економіка*. 2012. № 9. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1410> (дата доступу 05.08.2020).
10. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року», затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF#Text> (дата доступу 05.08.2020).
11. Статівка А.М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія. Харків : Право, 2007. 208 с.
12. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12?find=1&text=%D0%B0%D0%B3%D1%80#w11> (дата доступу 05.08.2020).
13. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19> (дата доступу 05.08.2020).
14. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції: Закон України від 10 липня 2018 р. № 2496-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#n2> (дата доступу 05.08.2020).
15. Корнієнко Г.С. Економіко-правові аспекти ведення агробізнесу у сфері органічного сільськогосподарського виробництва. *Органічне сільськогосподарське виробництво в Україні: правові засади ведення / за заг. ред. проф. М.В. Шульги*. Харків : Юрайт. 2020. С. 12–25.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.6>

Костицький В.В.,

доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії правових наук України,
професор кафедри теорії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-1692-9810

Суходольська А.А.,

кандидат юридичних наук,
дослідниця Центру медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-5794-9167

ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ENVIRONMENTAL PROTECTION AS AN IMPORTANT PUBLIC INTEREST IN THE EXERCISE OF POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS

Автори розглядають охорону довкілля та забезпечення раціонального природокористування і екологічної безпеки як один із найважливіших суспільних публічних інтересів сучасного розвитку, який зумовлює виконання органами державної влади і місцевого самоврядування екологічної функції. Ставиться питання про нову роль держави в сучасних умовах, здатність держави відповісти на глобальні виклики з використанням теоретико-правової науки та еколого-правової науки. Важливим тут бачиться посилення владного впливу на перебіг подій у взаємодії соціуму та довкілля не тільки на глобальному, але й на регіональному і місцевому рівні в рамках конституційно-правових вимог (Конституції України) як Суспільного договору. Зазначається, що побудова правової демократичної держави, яка характеризується пріоритетом прав і свобод людини і громадянина, в Україні супроводжується об'єктивними процесами становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, який є фундаментальною засадою демократичного конституційного устрою держави і суспільства та окремою гілкою влади. Аналізується література із проблем місцевого самоврядування та екологічного права, Угода про Асоціацію України з ЄС та її положення щодо правового регулювання охорони довкілля, національне законодавство, практика інституційного забезпечення охорони довкілля на місцевому рівні. Важливим тут є положення Європейській хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом, а органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Автори стверджують, що на сьогодні не має відпрацьованого механізму реалізації екологічної функції держави органами місцевого самоврядування, в тому числі механізму, який враховував зобов'язання регіонів виконувати євроінтеграційні заходи з метою виконання зобов'язань України, визначених Угодою про асоціацію з ЄС. Побудова такої системи пов'язується із принципами діяльності органів місцевого самоврядування, які охоплюють пріоритетність світових і загальнонаціональних інтересів у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, а також врахування інтересів регіонів, районів, міст, селищ і сіл; стимулювання зусиль територіальних громад щодо забезпечення власного екологічно безпечного, сталого розвитку; відповідальність держави, керівників державних і самоврядних органів влади за екологічну ситуацію на відповідній території та інші.

Ключові слова: екологічне право, екологічна функція держави, право на екологічну безпеку, право екологічної безпеки, можливості відповіді сучасної держави на екологічні виклики сьогодення, повноваження місцевого самоврядування в галузі охорони довкілля.

The authors consider environmental protection and maintenance of efficient use of natural resources and environmental safety as one of the most important public interests of modern development, which stipulates the exercise of the environmental function by state and local self-government authorities. The article brings up the issue concerning a new role of the state under current conditions, an ability of the state to face global challenges using theoretical legal science and environmental legal science. In this context, it appears essential to amplify the influence of authorities on the development pace of interaction between society and environment not only at the global but also regional and local levels under the framework of constitutional requirements (the Constitution of Ukraine) as the social contract. It is stated the building of a democratic rule-of-law state, which is characterized by the priority of human and civil rights and freedoms, in Ukraine is accompanied by objective processes of the formation and development of the institution of local

self-government, which is a pillar of the democratic constitutional system of the state and society and an individual branch of power. The article analyzes the literature which deals with the issues of local self-government and environmental law, the EU-Ukraine Association Agreement and its provisions on the legal regulation of environmental protection, national legislation, practice of the institutional support for environmental protection at the local level. The European Charter of Local Self-Government seems significant; according to it, powers and functions of local self-government bodies are prescribed in the Constitution or the law, and local self-government bodies, as permitted by law, are entitled to freely decide any issue within the scope of their competence and the solution of which is not entrusted to any other body. The authors argue that today there is a lack of developed mechanism for the implementation of the environmental function of the state by local self-government bodies, including a mechanism which would have regard to the commitments of regions to implement European integration measures to carry out Ukraine's obligations under the EU-Ukraine Association Agreement. The development of that sort of a system is connected with the principles of activities local self-government bodies, which cover the priority of global and national interests in the field of environmental protection and use of natural resources, as well as taking into account the interests of regions, districts, cities, towns and villages; stimulating the efforts of territorial communities to ensure their own environmentally friendly, sustainable development; responsibility of the state, heads of state and self-governing authorities for the environmental situation in the relevant territory etc.

Key words: *environmental law, environmental function of state, right to healthy environment, law of environmental security, ability of modern state to face current environmental challenges, powers of local government in field of environmental protection.*

Постановка проблеми. Влада сучасної держави стала важливим виконавцем програм і заходів з охорони навколишнього природного середовища. Це знайшло своє відображення в конституціях держав ХХ–ХХІ століть, у яких встановлено обов'язок держави та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічних прав і свобод людини та регулювання охорони і використання природних ресурсів. Прийняття Конституції України у 1996 році принципово змінило політико-правову природу місцевих рад, що не є органами державної влади, а представницькими органами місцевого самоврядування, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України [1].

Стан наукового дослідження проблеми. Проблеми захисту довкілля та гарантій реалізації екологічних прав і свобод людини висвітлювали у своїй науковій діяльності такі українські і зарубіжні вчені: А. Анісімова, А. Гетьман, Г. Атаманчук, Г. Балюк, Б. Данилишин, О. Колбасов, В. Костицький, Л. Мельниченко. Разом з тим, к. М. Пилипчук, В. Носік, О. Проніна, Н. Робінсон, В. Сидор, Ю. Шемшученко та інші. Разом із тим в умовах децентралізації постає гостра потреба висвітлення питань діяльності місцевого самоврядування в цій сфері суспільних відносин.

Метою дослідження є аналіз повноважень місцевого самоврядування в галузі охорони навколишнього природного середовища з урахуванням зарубіжного досвіду, децентралізації влади, розширення регіональної міжнародної співпраці органів влади та необхідності наближення діяльності суб'єктів управління і контролю у сфері охорони довкілля і використання природних ресурсів до локального вирішення можливих проблем.

Виклад основного матеріалу. Курс на побудову правової демократичної держави, яка характеризується дотриманням принципу верховенства права, пріоритетом прав і свобод людини і громадянина, поділом державної влади на законодавчу, виконавчу

та судову, а також формуванням громадянського суспільства, в Україні супроводжується об'єктивними процесами становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, який є фундаментальною засадою демократичного конституційного устрою держави і суспільства. Як форма залучення громадян до управління своїми справами місцеве самоврядування нині не тільки визнається державою, а ще й гарантується Конституцією України. Таким чином, держава забезпечує дотримання європейських стандартів «локальної демократії» та принципу народовладдя [2].

Залежно від особливостей адміністративно-територіального устрою, форми державного правління, типу державного й політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей місцевого самоврядування має свою національну форму та особливості. Проте вони є не стільки результатом довільного політико-правового вибору носіїв вищої державної влади, скільки наслідком довготривалої політико-правової еволюції конституційно-правового інституту місцевого самоврядування [17].

Відповідно до положень частини другої статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (*частина перша статті 140 Конституції України*) [15].

Місцеве самоврядування дозволяє значно демократизувати апарат управління і вирішувати місцеві питання, забезпечуючи максимальне врахування інтересів громад, поєднувати інтереси і права людини та інтереси регіонів і держави в цілому, створити певні противаги центральній владі, не допускати можливого свавілля з її боку. Для цього

органам місцевого самоврядування або ж на конституційному рівні, або ж шляхом видання звичайних законів забезпечується досить широка компетенція, що відповідає намірам сучасних держав розширювати їхні соціальні функції, сприяючи зміцненню ролі місцевого самоврядування в наданні різноманітних соціальних та адміністративних послуг населенню.

Місцеве самоврядування ґрунтується на тому, що практично жодною країною неможливо управляти лише із центру. Тому її територія поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів (області, райони, громади тощо), в яких функціонують, як правило, одночасно виборні представницькі органи, які, попри відмінності у формуванні цих органів, разом створюють єдину систему здійснення публічної влади на місцях.

На думку українських науковців, «проблема створення належних наукових засад ефективного місцевого самоврядування в Україні ускладнюється у зв'язку з тим, що зміст і напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані з необхідністю внесення відповідних змін до Конституції України, перспективного чого поки не визначені. З іншого боку, безальтернативність європейських прагнень України висуває певні методологічні орієнтири розвитку муніципального законодавства в Україні. У такій ролі перш за все постають конституційні принципи верховенства права і народного суверенітету, а також гарантованості місцевого самоврядування [23].

При цьому обов'язково має враховуватися те, що саме місцеве самоврядування є своєрідним системним утворенням, «котре зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою державності, рівнем демократизації суспільства, розвитком економіки та іншими факторами і утворюється із сукупності окремих елементів – підсистем, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними» [13].

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад), зокрема, визначив, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено в Конституції і законах України [25]. Іншим рішенням від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів

місцевого самоврядування) Конституційний Суд України в мотивувальній частині рішення (*пункт 3*) констатує, що гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України. Тому органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [21]. Варто зазначити, що аналогічне положення міститься у Європейській хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої «повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [10].

Відзначимо, що повноваження місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля зумовлені, з одного боку, статусом органів місцевого самоврядування як органів публічної влади, покликаного реалізувати публічні інтереси громадян, до яких відносяться і питання екологічної безпеки та охорони і раціонального використання природних ресурсів. З іншого боку, екологічні повноваження муніципальної влади випливають із самого Суспільного договору, оформленого у формі Конституції України, за яким органи державної влади і місцевого самоврядування діють у межах, визначених Конституцією і законами України, а первинним змістом цієї діяльності є реалізація прав і свобод людини і громадянина, у тому числі екологічних, у межах і у спосіб, визначений законодавством [2].

Цікавим у цьому контексті, хоч і не безспірним, є також висновок М.О. Теплюка про те, що загальні інтереси реалізуються публічною владою лише тією мірою, якою вони збігаються з інтересами суб'єкта здійснення цієї влади. Адже деякі вчені (як, наприклад, американський дослідник П. Херрінг) визнають публічний інтерес результатом компромісу приватних інтересів [4]. Відповідно, маємо погодитися з позицією А.Р. Крусян, яка, даючи дефініцію публічної влади, вважає її соціальною безособовою владою, що легітимно реалізує публічні інтереси і волю певного територіального співтовариства в легальних формах інституціалізації, діяльність її органів, що здійснюють свою компетенцію шляхом прийняття й реалізації нормативних актів, має комплексний, універсальний характер [14]. Це визначення, по суті,

узгоджується з дефініцією, запропонованою російським дослідником В.В. Рачинським, який окреслив публічну владу як інституціалізовану легальну соціальну владу, що реалізує артикульовані публічні інтереси певного територіального співтовариства та слугує меті збереження і розвитку даного співтовариства як цілісної системи відповідно до пануючого в суспільстві світогляду [24]. Дещо пізніше близька дефініція буда відтворена іншими фахівцями – П.А. Мінаковим та Ю.Ю. Сорокіним. Згідно з їхньою позицією публічною є особливий вид соціальної влади, що виникає в територіально організованому суспільстві із приводу задоволення артикульованих суспільних інтересів відповідно до домінуючої системи цінностей [20]. Як політико-правова категорія, публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення, й інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади [26], сукупність яких позначає суб'єктний або інституційний зріз цієї влади.

Аналіз положень Конституції України у їх системному зв'язку з положеннями законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та зазначені рішення органу конституційної юрисдикції дає підстави зробити такі висновки.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені повноваження сільських, селищних, міських рад (статті 25, 26 Закону), а також власні (самоврядні) та делеговані повноваження їх виконавчих органів (статті 27-451 Закону). Зокрема, до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва (стаття 31 Закону) не віднесено питання будівництва гідротехнічної споруди на річці, навіть як природоохоронного об'єкту [12].

Натомість у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища ці органи наділені власними (самоврядними) повноваженнями тільки щодо підготовки і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля та мають право брати участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля (стаття 33 Закону).

Варто відзначити, що в органи місцевого самоврядування також мають і делеговані повноваження у сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, але тільки щодо здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів.

Як свідчать результати дослідження корупцію у сфері використання лісів в Україні, проведеного силами британської неурядової організації Earthsight

протягом двох років, наша країна є найбільшим постачальником «чорної» деревини в ЄС, а обсяги вивозу деревини з України перевищують усі країни Латинської Америки, Африки та Південної Азії разом взяті. Зазначається, що в 2017 році обсяг європейського імпорту деревини з України перевищив позначку в 1 млрд. доларів, причому щонайменше 40% цього лісу було заготовлено або продано незаконно за допомогою корупційних дій [10]. Відповідальними за охорону і захист лісів є конкретні органи місцевого самоврядування, на території яких здійснюється незаконна вирубка лісу, та/або територіальні органи державної влади, які реалізують право державної власності на ліси та здійснюють контроль за додержанням законодавства про ліси на відповідній території [8]. Як казав японський поет періоду Едо Мацуо Басьо, подорож довжиною в тисячу років також починається з першого кроку. Отже, для ефективної імплементації Угоди про асоціацію ЄС у сфері довкілля одних дій з боку виконавчої, законодавчої влади замало, потрібна безпосередня активна участь місцевого самоврядування в цьому процесі, оскільки весь прогрес гальмується саме на місцевому рівні через низку факторів (корупційні, політичні, економічні, фінансові, організаційні, компетентні).

Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів здійснення природоохоронної політики закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. і можуть бути класифіковані за галузевим критерієм (напрямами екологічної політики) та юридичною природою повноважень (самоврядні та делеговані). Так, система місцевих рад та їхніх виконавчих органів забезпечує реалізацію державної екологічної політики шляхом прийняття рішень із питань, що належать до таких сфер: економіко-екологічного регулювання земельних та інших природних ресурсів; охорони довкілля; забезпечення доступу до екологічної інформації; поведження з відходами; забезпечення збереження біорізноманіття; екологічного контролю; координації екологічного управління.

Україна відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС взяла на себе зобов'язання імплемувати в національне законодавство екологічну складову, зокрема Главу 6 цієї Угоди – «Навколишнє середовище» й Додаток ХХХ до цієї глави, що містить перелік директив та регламентів. Мусимо констатувати, що в умовах глобальних екологічних викликів, на жаль, нашій державі сьогодні ще не вистачає прагматичної та об'єктивної оцінки прямих витрат, що сповільнює та дезорганізує процес імплементації екологічних директив та регламентів. У більшості випадків супровідні документи до проектів нормативно-правових актів, спрямованих на імплементацію окремих директив, замовчують реальні витрати з боку держави, суб'єктів господарювання та населення, пов'язані з практичним дотриманням таких актів.

Як приклад можна навести впровадження стратегічної екологічної оцінки. В ЄС середні витрати на проведення такої оцінки складають близько 60 000-68 000 тис. євро. Це – прямі витрати державного та місцевих бюджетів (не бізнесу), хоча на етапі просування відповідного закону це питання замовчувалось в Україні [18].

Інформування про виконання Угоди про асоціацію на регіональному рівні у сфері довкілля практично відсутнє. Окрім цього, самі регіональні органи влади не володіють достатньою інформацією про процес імплементації Угоди, зокрема апроксимацію екологічного законодавства України до законодавства ЄС із питань охорони довкілля [18].

Сьогодні в Україні відсутнє належне інституційне забезпечення реалізації екологічних повноважень органами місцевого самоврядування, не сформовані місцеві органи управління і контролю в галузі охорони і використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки як в муніципальних органах, так і в системі державної влади. У районних, міських та обласних радах існують депутатські комісії «З екології, надзвичайних ситуацій та локалізації їх наслідків», інколи – «З екології, техногенної безпеки та надзвичайних ситуацій». Таке поєднання практично автоматично гарантує домінування інтересів рятувальних та пожежних служб над екологічними інтересами. У міських радах зазвичай діють «Комісії з екології, житлово-комунального господарства, зв'язку, транспорту та будівництва», які до розгляду екологічних питань доходять ще рідше, ніж їхні обласні колеги. Разом із тим у європейських містах та державах екологічна політика є пріоритетною [22].

Тобто сьогодні не має відпрацьованого механізму реалізації екологічної функції держави органами місцевого самоврядування, в тому числі механізму, який враховував зобов'язання регіонів виконувати євроінтеграційні заходи з метою виконання зобов'язань України, визначених Угодою про асоціацію з ЄС.

Можемо тут звернути увагу на принципи реалізації органами місцевого самоврядування

державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, яка за визначенням вчених включає: пріоритетність світових і загальнонаціональних інтересів у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, а також врахування інтересів регіонів, районів, міст, селищ і сіл; стимулювання зусиль територіальних громад щодо забезпечення власного екологічно-безпечного, сталого розвитку; відповідальність держави та керівників державних і самоврядних органів влади за екологічну ситуацію на відповідній території; поєднання екологічної, соціальної та економічної складових у ході здійснення господарської, інноваційної та іншої діяльності; впровадження ресурсозберігаючих, екологічно безпечних, маловідходних і безвідходних технологій в галузі економіки міст; забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і їх спільна робота у цій сфері [27; 9; 6].

Висновок. Системність наукового дослідження такого конституційно-правового явища, як місцеве самоврядування в умовах перманентної сучасної муніципальної реформи, також вимагає цілісного та збалансованого вивчення кожного питання з точки зору теорії, законодавства та практики його застосування. З огляду на це уявлення щодо системності мають бути так само екстрапольовані зі сфери місцевого самоврядування на сферу муніципальної реформи, що має ознаки системного правового явища та чітко означений процесуальний характер. Вочевидь, плідними будуть ті теоретико-правові та прикладні дослідження, що враховуватимуть саме системну природу муніципальної реформи, наявність сисних зв'язків поміж її складовими частинами.

Важливо, щоб законодавець під час реформування сфери довкілля та зміни клімату не обмежувався питаннями, пов'язаними виключно з екологією, а й орієнтувався ще на необхідність одночасного реформування таких ключових питань, як децентралізація, судова влада, антикорупційні органи, діджиталізація та приведення їх до відповідності законодавства ЄС.

Список використаних джерел:

1. European Environment Agency. URL : <https://www.eea.europa.eu/>.
2. Kostytsky V. Scientific ideas, legal progress, scientific legal doctrine: searching for the optimal power model in the modern state. *European science. Európska Veda. Scientific journal. Vedecký časopis, Podhájka*, Vol. 4., 2019, pp. 47–50.
3. Study to analyse differences in costs of implementing EU policy (2015) (IEEP). URL : https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/cf8060ec-7357-4fd1-9990c60fbbf17f2f/Study_to_analyse_differences_in_costs_of_implementing_EU_policy_2015_.pdf?v=63664509936.
4. Андрушко І.П. Категорія «публічний інтерес» в конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 138.
5. Бомчак Я.О. Зарубіжний досвід реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.* 2017. Вип. 1. С. 126–130.
6. Бомчак Я.О. Реалізація органами місцевого самоврядування державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища як об'єкт наукового дослідження. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 11. С. 121–123. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2018_11_23.

7. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.А. Грицан ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 16 с.
8. Гулак О.О. Реалізація екологічної політики на місцевому та регіональному рівнях. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2020. Вип. 2. С. 182–195.
9. Директива 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 р. про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС. URL : <http://www.menr.gov.ua/docs/activityadaptation/Table%20of%20Concordance%20Access%20to%20Information.pdf>.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування : [укр. ред.] / [Рада Європи, Конгрес місц. та регіон. влад Ради Європи]. [Б. м.] : Рада Європи, 2015. 58 с.
11. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат» № 2063-VIII від 23.05.2017. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2063-19#Text>.
12. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
13. Кондрацька Н.М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 29.
14. Конституционные преобразования в Украине: история, теория и практика : монография / Под ред. М.П. Орзиха. Киев : Юринком Интер, 2013. С. 241.
15. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 02.01.2020 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2020. 64 с.
16. Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм. *X Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомлень Міжнар. наук. конф. (27-28 жовт. 2017 р.)* / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; Редкол.: А.П. Гетьман (голова) та ін. Харків : Права людини, 2017. 224 с.
17. Костицький В.В. Про місцеве самоврядування як окрему гілку влади. *Малий і середній бізнес (Право, Держава, Економіка)*. 2016. № 3-4 (66-67). С. 3–8.
18. Майбутнє Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: довкілля та клімат. URL : <https://www.rac.org.ua/uploads/content/568/files/aafuturebriefukr.pdf>.
19. Мартиненко В.О. Стратегія реформування системи охорони природного середовища в трансформаційному суспільстві: регіональний аспект : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2007. 20 с.
20. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект : дисс. ... канд. полит. наук : 23.00.01 ; ГОУ ВПО «Башкирский гос. университет». Уфа, 2007. 198 с.
21. Сорокин Ю.Ю. Публичная власть и интересы общества : проблемы взаимодействия : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Акад. эконом. безопасности МВД РФ. Москва, 2011. С. 9.
22. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської [...]. *Конституційний Суд; Окрема думка від 23.04.2009*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na07d710-09#Text>.
23. ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС. URL : <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Dovkillia-Fin-6.pdf>.
24. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання) / Заг. ред. В. О. Зайчука. Том 13. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. С. 319.
25. Рачинский В.В. Публичная власть : Вопросы теории : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / ГОУ ВПО «Башкирский гос. университет». Уфа, 2003. С. 8.
26. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text> (станом на 25 лютого 2020 року).
27. Тулик І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2016. С. 17.
28. Тюн В.М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 234 с.

УДК 332.3

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.7>

Люльчик В.О.,

кандидат сільськогосподарських наук,
завідувач технічного відділення

ВСП «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України»

ORCID: 0000-0001-6360-6796

Русіна Н.Г.,

кандидат педагогічних наук,
голова циклової комісії землевпорядних дисциплін,
викладач

ВСП «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України»

ORCID: 0000-0001-5826-8788

Кийко Н.М.,

викладач

ВСП «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України»

ORCID: 0000-0002-1602-4184

Кушнірук О.М.,

викладач

ВСП «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України»

ORCID: 0000-0003-0054-3956

Рудько О.М.,

викладач

ВСП «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України»

ORCID: 0000-0002-2579-6792

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПОЛЕЗАХИСНИХ ЛІСОВИХ СМУГ І ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПІД НИМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

LEGAL REGIME OF PROTECTED FOREST STRIPS AND LAND PLOTS UNDER THEM: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

У статті представлено аналіз змін у сучасному законодавстві України, що регулюють відносини, пов'язані з охороною та використанням полезахисних лісових смуг і земельних ділянок під ними. Метою статті є аналіз норм сучасного законодавства щодо земельного, лісового й екологічного аспектів права користування земельними ділянками захисних лісових насаджень, а особливо польових лісових смуг. Встановлено, що полезахисні лісові смугами належать до агролісотехнічної меліорації, за функціональним призначенням розділяються на дві групи. Зазначено, що змінами в чинному законодавстві встановлено правовий режим земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами. Землі під лісосмугами перебувають у комунальній власності. Визначено порядок та умови передачі їх у користування. Механізм формування земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами визначений земельним законодавством, під час проведення інвентаризації масиву земель сільськогосподарського призначення здійснюються заходи щодо формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення під полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, які обмежують масив і земельні ділянки, розташовані вздовж масиву. У постійне користування землі передаються виключно спеціалізованим підприємствам комунальної та державної форм власності. Землі під лісосмугами передаються у постійне користування та в оренду. В оренду земельні ділянки під лісосмугами можуть передаватися будь-якій фізичній чи юридичній особі за умови обов'язкового догляду за лісосмугою. Оренда здійснюватиметься так само, як і отримання в оренду будь-якої земельної ділянки лише з тою відмінністю, що в договорі оренди зазначатимуться умови щодо необхідності утримання саме лісосмуги. Надання в оренду земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами, що обслуговують масив земель сільськогосподарського призначення, здійснюється без проведення конкурсу. Правилами утримання лісосмуг визначається процедура утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення. Виокремлено основні положення змін у законодавстві, вказано переваги та недоліки правового регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Ключові слова: земельна ділянка, полезахисні лісові смуги, колективна власність, правове регулювання, оренда землі, інвентаризація земель.

The article presents an analysis of changes in the modern legislation of Ukraine that regulate relationships associated with the protection and using field – protected forest strips and land plots under them. The purpose of the article is to analyze the norms of modern legislation on land, forest and environmental aspects of the right to use land plots of protective forest plantations, and especially field forest strips. It is established that the protective forest strips belong to agro forest-technical land reclamation (melioration), and are divided into two groups for their functional purpose. It is indicated that with changes in the current legislation, the legal regime of land plots under field – protected forest stripes has been established. Land under the forest is in communal ownership. The procedure and conditions for transferring them to use are defined. The mechanism of formation of land plots under field protective forest strips is determined by the land legislation that during the inventory of agricultural land mass measures are taken to form agricultural land plots under field forest protection strips and other protective plantings that limit the massif and land plots located along. For permanent use, land is transferred exclusively to specialized enterprises communal (municipal) and state forms of ownership. Land under the forest is transferred to permanent use and lease. Land plots under forest belts can be leased to any individual or legal person, provided that the forest stripe care is obligatory. The rental fee will be carried out in the same way as the lease of any land plot, with a difference, the lease agreement will determine the conditions of maintenance exactly the forest belt is compulsory. Leasing of land plots under protective forest strips serving an array of agricultural lands is carried out without a tender. The rules for maintaining forest belts determine the procedure for retaining and preserving protective forest strips located on agricultural land. The main conditions of changes in legislation are highlighted, and the advantages and disadvantages of legal regulation the social relation in this sphere are indicated.

Key words: land plot, field-protected forest strips, collective property, legal regulation, land rent, land inventory.

Постановка проблеми. Щорічні втрати зерна через ерозію ґрунтів в Україні становлять 10–12 млн тонн. Основними причинами таких втрат фахівці визначають занедбаний стан полезахисних лісосмуг. Протягом двадцяти років земельної реформи у країні полезахисним лісосмугам не приділялася належна увага. Відсутність нормативно-правової бази щодо визначення їх правового статусу гальмувала процеси створення, поновлення та догляду захисних насаджень. Зауважимо, в Україні кожен другий гектар лісу створений людиною. Упродовж останніх 50 років минулого століття в Україні було висаджено 440 тис. га полезахисних смуг, які захищали 13 млн га сільськогосподарських угідь. Науковцями було обґрунтовано, що один гектар лісосмуги захищає 20–30 га ріллі, врожай сільськогосподарських культур збільшується на 15%. Сьогодні за статистичними даними в Україні обліковується близько 350 тис. га полезахисних і 90 тис. га водорегулюючих лісових смуг, що забезпечують захист 40% всієї ріллі, тобто дорівнює 13 млн га угідь [1].

Тому необхідно провести дослідження норм земельного законодавства, щоб з'ясувати, які зміни торкнулися правового регулювання питань використання та розпорядження земельними ділянками захисних лісових насаджень, чи усунуто колізії щодо належності земельних ділянок під лісосмугами, чи законодавчо закріплені підходи формування земельних ділянок під лісосмугами.

Стан наукового дослідження проблеми. Окремі аспекти дослідження використання земель лісових захисних насаджень були порушені у працях А. Годованюка, Г. Гладуна, Т. Євсюкова, М. Кочерги, А. Любчича, І. Опенько, О. Петровича, Д. Піддубної, О. Савчука, Н. Сігітової, І. Суйва, В. Юхновського та ін. Однак загалом це питання у літературі досліджено недостатньо.

Метою статті є аналіз норм сучасного законодавства щодо земельного, лісового й екологічного аспектів права користування земельними ділянками захисних лісових насаджень, а особливо польових лісових смуг.

Виклад основного матеріалу. Виклад окресленої проблематики дослідження доцільно представити такими інформаційними блоками: 1) поняття «захисні лісові насадження»; 2) нові положення щодо правового статусу лісосмуг; 3) формування земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами.

Розглянемо більш детально кожен інформаційний блок:

1) Поняття «захисні лісові насадження».

Законом України «Про меліорацію земель» № 1389-ХІV від 14 січня 2000 р. визначено, що меліорація земель – це комплекс гідротехнічних, культуртехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних, інших меліоративних заходів, які здійснюються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь. Відповідно до умов проведення меліоративних заходів передбачено поділ меліорації земель за основними видами, такими як: гідротехнічна, культуртехнічна, хімічна, агротехнічна, агролісотехнічна [2]. Агролісотехнічна меліорація земель забезпечує докорінне поліпшення земель шляхом використання ґрунтозахисних, стокорегулюючих та інших властивостей захисних лісових насаджень. У наукових джерелах існує градація лісомеліоративних систем на площинні та лінійні, які мають характерні множинні функції. Площинні (протиерозійні) захисні лісонасадження забезпечують захист земель від ерозії, а водних об'єктів – від виснаження та замулення через заліснення балок, ярів, крутосхилів, пісків та

інших деградованих земель, а також прибережних захисних смуг і водоохоронних зон річок та інших водойм. Лінійні (полезахисні) лісонасадження задовольняють оптимальні екологічні умови вирощування сільськогосподарських рослин, такі як температура і вологість повітря і ґрунту, випаровування вологи і транспірація рослин. У свою чергу, вони поділяються на полезахисні та стокорегулюючі лісосмуги.

Крім того, захисні лісові насадження розділяють на категорії за їх функціональним призначенням, організацією та технологією проектування. Перша категорія захисних лісових насаджень включає ділянки суцільного заліснення, прибалкові та приружні лісові смуги, насадження навколо населених пунктів, виробничих центрів, господарських дворів, ставків і водоймищ, уздовж внутрігосподарських магістральних шляхів і каналів. Ця група виділяється під час складання проекту організації угідь і має санітарно-гігієнічні, рекреаційні й естетичні властивості та цілі. Полезахисні, водорегулюючі та вітроломні лісосмуги, а також лісосмуги для захисту багаторічних насаджень і насадження на пасовищах («зонти») утворюють другу категорію [3]. Крім того, окремим видом захисних насаджень можна виділити спеціальні, призначені для запобігання проявів несприятливих природних факторів за певних умов і на певних територіях. До них відносять: лісові смуги на зрошуваних і осушуваних землях; захисні насадження вздовж шляхів транспорту; лісові смуги для захисту садів, виноградників, розсадників, плантацій; насадження на непридатних (кам'янистих, піщаних тощо) землях.

Правова колізія питання колективної власності на землю стала головним бар'єром набуття правового статусу полезахисних лісових смуг і земельних ділянок під ними, адже під час процесу розпаювання було здійснено передачу земель у державну чи комунальну власність, але значна її частина так і залишалася у колективній власності. Відсутність такої форми власності, як колективна в конституційних засадах України викликала невідповідність у нормах земельного права. Як наслідок, землі під лісовими смугами та іншими захисними насадженнями фактично залишилися без власника, який мав здійснювати догляд за ними та сплачувати земельний податок [4].

2) Нові положення щодо правового статусу лісосмуг.

Закон України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» (далі – Закон № 2498), який набрав чинності з 01 січня 2019 р., встановив

низку нових правових норм, що поліпшать регулювання суспільних відносин у галузі використання й охорони полезахисних лісових смуг і земельних ділянок під ними [4].

Із прийняттям Закону № 2498 уперше на законодавчому рівні було встановлено правовий статус земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами як землі сільськогосподарського призначення. Цей факт відображений у змінах до Земельного кодексу, а саме у п. «б» ч. 2 ст. 22 Земельного кодексу України: «до земель сільськогосподарського призначення належать несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель інших категорій, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо)» [5]. Крім того, у лісовому законодавстві закріплено, що землі, на яких розташовані полезахисні лісові смуги, не належать до земель лісгосподарського призначення [6]. Однак ст. 4 Лісового кодексу України визначено, що до складу лісового фонду також належать захисні насадження лінійного типу, площа яких становить не менше 0,1 га. Нормативно-правові акти з ведення лісового господарства встановлюють порядок і вимоги до системи заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів [6].

Питання передачі земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами, які обмежують масив земель сільськогосподарського призначення, у постійне користування або в оренду було визначено законом № 2498, що призвело до ряду змін у Земельному кодексі України. Так, із 01 січня 2019 р. земельні ділянки під полезахисними лісовими смугами, що обмежують масив земель сільськогосподарського призначення, стали належати до комунальної власності [7]. Земельні ділянки під полезахисними лісовими смугами, які обмежують масив земель сільськогосподарського призначення, передаються у постійне користування державним або комунальним спеціалізованим підприємствам або в оренду фізичним і юридичним особам. Головна вимога такої передачі – обов'язкове включення до договору оренди землі умов утримання та збереження смуг і забезпечення виконання ними функцій агролісотехнічної меліорації [8]. Порядок передачі в користування земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами відображено в доповненій ч. 7 ст. 37-1 ЗК України. Крім того, ст. 134 ЗКУ у новій редакції визначає: «не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах) земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них у разі: надання в оренду земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами, що обслуговують масив земель сільськогосподарського призначення» [8].

Та залишаються невирішеними питання [4]:

1. Визначення переліку осіб, котрим можуть передаватися земельні ділянки під полезахисними лісовими смугами, адже вони можуть використовуватися кількома власниками або орендарями одночасно.

2. Передачі в оренду або постійне користування земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами, що входять до масиву земель сільськогосподарського призначення, адже в земельному законодавстві не обґрунтовується їх правовий статус, а відповідно, і механізм передачі.

Відзначимо, що ефективність полезахисних лісових смуг залежить від їх догляду. Таким чином із 01 січня 2019 р. догляд за лісосмугами мають здійснювати за новими нормативами і правилами – це створення спеціалізованих підприємств, які здійснюватимуть догляд за лісосмугами, або надання повноважень вже існуючим комунальним організаціям із благоустрою територій, що знаходяться на балансі місцевих рад. Основним питанням догляду є рубка догляду та вибіркові санітарні рубки. Зазвичай вони мають проходити на нормах лісового законодавства та лісорубних квитків.

3) Формування земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами.

Формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення під полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, які обмежують масив і земельні ділянки, розташовані вздовж масиву, проходитиме під час проведення інвентаризації масиву земель сільськогосподарського призначення. Ця норма закріплена ст. 35 Закону України «Про землеустрій», доповненою ч. 4 [9]. Внесення інформації до Державного земельного кадастру про земельні ділянки під лісосмугами буде здійснено шляхом інвентаризації (рис. 1).

Роботи з інвентаризації земель здійснюватимуться за оплату суб'єктами господарювання, котрі мають необхідні ліцензії. Так, відповідно до постанови КМУ від 05 червня 2019 р. «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» виконавцями інвентаризації є юридичні та фізичні особи [10]. Замовниками проектної документації можуть бути органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим чи органи місцевого самоврядування, землевласники і землекористувачі.

Підставою для проведення інвентаризації масиву земель сільськогосподарського призначення є рішення сільської, селищної або міської ради, на території якої розташований масив. Масив земель сільськогосподарського призначення – сукупність земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що складаються із сільськогосподарських і необхідних для їхнього обслуговування несільськогосподарських угідь (земель під польовими дорогами, меліоративними системами, господарськими шляхами, прогонами, лінійними об'єктами, об'єктами інженерної інфраструктури, а також ярами, заболоченими землями, іншими угіддями, які розташовані всередині земельного масиву), мають спільні межі й обмежені природними та/або штучними елементами рельєфу (автомобільними дорогами загального користування, полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, водними об'єктами тощо) [10].

Надання в оренду земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами проводиться відповідно до ч. 3 ст. 124, ст. 123 ЗКУ і передбачає такі етапи:

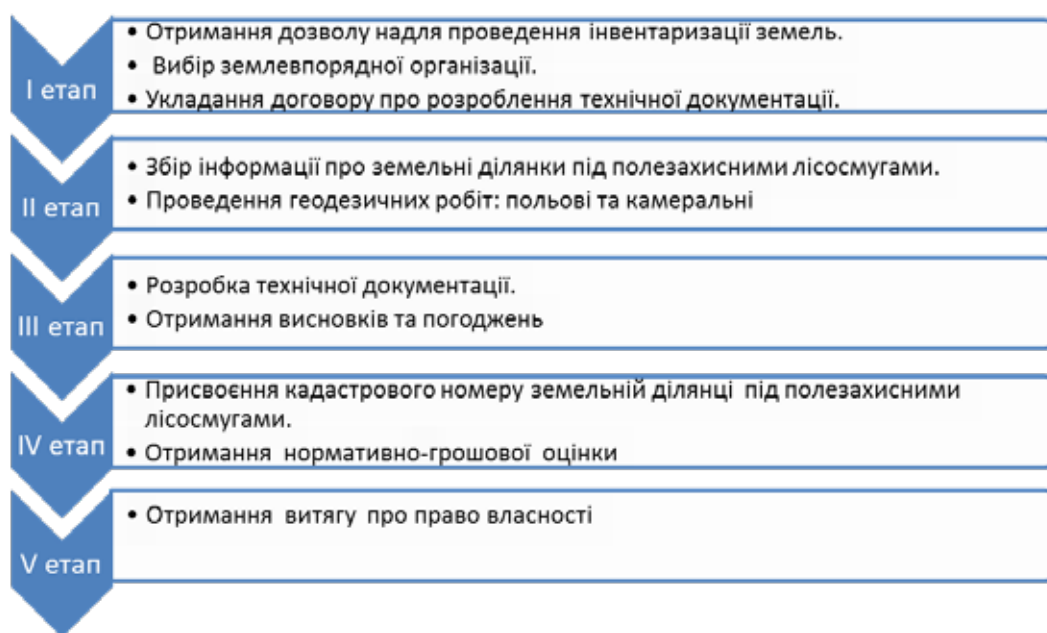


Рис. 1. Схема проведення інвентаризації земельних ділянок під лісосмугами

- отримання дозволу на розроблення проектно-ї документації із землеустрою щодо відведення земельної ділянки в оренду;
- отримання рішення органу місцевого самоврядування;
- розробка проектно-ї документації землевпорядною організацією;
- державна реєстрація земельних ділянок у ДЗК;
- затвердження проекту відведення й отримання рішення про передачу в оренду;
- укладання договору оренди та реєстрація його відомостей у реєстрах майнових прав.

Зазначимо, що сьогодні уряд затвердив правила утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення. Документом визначено процедуру утримання та збереження полезахисних лісових смуг. Передбачено обов'язковість виконання Правил усіма власниками, орендарями та користувачами земельних ділянок, на яких розміщено полезахисні лісові смуги. Механізм проведення заходів залежить від показників характеристики лісомеліоративного стану насаджень, від виду, конструкції, вікового періоду, лісівничо-меліоративної оцінки. Поліпшення якісних показників, біологічної стійкості та меліоративної ефективності лісосмуг включає комплекс заходів (зріджування у процесі рубок догляду, рубки, пов'язані з реконструкцією, створення (відновлення), агротехнічний догляд і доповнення, збереження від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб). Правила встановлюють умови

негативного впливу на збереження та використання полезахисних лісових смуг [11].

Висновки. Агролісомеліорація відповідно до закону «Про меліорацію земель» належить до одного з основних видів меліорації земель. Аналітичний огляд літературних джерел показує, що найбільший меліоративний вплив захисного лісорозведення проявляється за наявності на території закінченої взаємодії та взаємозалежності системи лісових смуг. Проявляється виняткова роль захисних насаджень у підтриманні екологічної рівноваги. Створені на відкритих сільськогосподарських землях, вони перетворюють аграрний ландшафт на лісоаграрний, істотно збагачуючи його, змінюючи екологічні умови вирощування сільськогосподарських культур.

Зміни в положеннях земельного законодавства закріпили правовий статус лісосмуг, визначили їхню належність до земель сільськогосподарського призначення комунальної власності. Ці норми надали можливість передавати їх у постійне користування та в оренду за умови обов'язкового догляду за лісосмугою.

Встановлено, що стан захисних лісових насаджень є незадовільним. Насадження нерідко забруднені побутовими та промисловими відходами, пошкоджені пожежами, самовільними рубками. Основна частина їх не має господаря. Тому затверджені правила утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення, забезпечать раціональне, невиснажливе використання захисних лісових насаджень.

Список використаних джерел:

1. Близнюк В. Ерозія ґрунтів переходить у наступ. URL: <http://aphd.ua/pryklady-oformlennia-bibliohrafichnoho-opysu-vidpovidno-do-dstu-83022015/>
2. Закон України «Про меліорацію земель». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14#text>
3. Наказ Державного агентства земельних ресурсів України «Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь» від 2 жовтня 2013 р. № 396.
4. Локтева-Маклашова Н.В., Майстренко М.О. Новели законодавства України щодо врегулювання правового режиму полезахисних лісових смуг та земельних ділянок під ними. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск*. 2019. С. 83–86.
5. Закон України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>.
6. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII змінами та доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
7. Осадча Н. Правовий статус лісосмуг в Україні: як юридично рятувати нашу екологію. URL: <https://ldaily.ua/news/novosti/pravovuj-status-lisosmug-v-ukrayini-yak-yurydychno-ryatuvaty-nashu-ekologiyu/>.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III із змінами та доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/ed20190101#n1042>.
9. Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV «Про землеустрій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.
10. Постанови КМУ від 05 червня 2019 р. № 476 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2019-%D0%BF#Text>.
11. Про затвердження Правил утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення. URL: <https://www.openforest.org.ua/140077/>.

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.8>

Мачуська І.Б.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного та трудового права

Юридичного інституту

ДВНЗ «Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана»

ORCID: 0000-0002-6441-8356

КОДИФІКАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

CODIFICATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN THE CONTEXT OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF SUBSOIL USE

У статті вивчаються питання вдосконалення екологічного законодавства з метою його подальшої кодифікації. З метою дослідження проблеми вдосконалення екологічного законодавства проаналізовані законодавчі акти у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів і забезпечення безпеки громадян. Зазначено, що становлення екологічного законодавства України припадає на початок формування української незалежної держави. Одним із перших законодавчих актів екологічного права став комплексний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. Наголошено, що надалі у сфері екологічного права були прийняті ряд кодифікованих і законодавчих актів.

Акцентується увага на тому, що реалії сьогодення вимагають перегляду норм екологічного законодавства. Прийняття Екологічного кодексу України сприятиме вдосконаленню екологічного законодавства, забезпеченню раціонального використання й охорони природних ресурсів і наближенню національного законодавства до європейських стандартів.

У статті проаналізовані екологічні кодекси Франції, Італії та Швеції. Наголошено, що в основу кодифікації екологічного законодавства ЄС покладений принцип сталого розвитку навколишнього середовища, забезпечення раціонального використання й охорони природних ресурсів і безпеки людини.

У статті досліджуються роль контрольно-наглядової діяльності у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів. Зазначено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів є однією із форм реалізації державної влади, що забезпечує дотримання законності.

Наголошено на доцільності включення до Екологічного кодексу України Розділу «Контрольно-наглядова діяльність у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів».

Ключові слова: кодифікація, адаптація, Екологічний кодекс, право ЄС, контрольно-наглядова діяльність, охорона природних ресурсів, раціональне використання природних ресурсів.

The article examines the issues of improving environmental legislation in order to further codify it. In order to study the problem of improving environmental legislation, analyzed legislation in the field of protection and rational use of natural resources and safety of citizens. It is noted that the formation of environmental legislation of Ukraine received its development with the beginning of the formation of the independent Ukrainian state. It is emphasized that one of the first legislative acts of environmental law was the comprehensive Law of Ukraine “On Environmental Protection” of 1991. It was emphasized that in the future, in the field of environmental law were adopted councils of codified and legislative acts.

Emphasis is placed on the fact that today’s realities require a revision of environmental legislation. It was emphasized that the adoption of the Environmental Code of Ukraine will contribute to the improvement of environmental legislation, ensure the rational use and protection of natural resources and bring national legislation closer to European standards.

The article analyzes the environmental codes of France, Italy and Sweden. It is emphasized that the codification of EU environmental legislation is based on the principle of sustainable development of the environment, ensuring the rational use and protection of natural resources and human security.

The article examines the role of control and supervision activities in the field of rational use and protection of natural resources, including subsoil. It is noted that control and supervision activities in the field of rational use and protection of natural resources is one of the forms of state power that ensures compliance with the law.

Emphasis is placed on the expediency of including in the Environmental Code of Ukraine the Section “Control and supervision activities in the field of rational use and protection of natural resources”.

Key words: codification, adaptation, Environmental Code, EU law, control and supervision activities, protection of natural resources, rational use of natural resources.

Постановка проблеми. У ході суспільного розвитку держава активно здійснює свої правотворчі функції, приймається велика кількість різноманітних нормативно-правових актів із регулювання широкого кола суспільних відносин. Формування системи законодавства як ефективного інструментарію регулювання суспільних відносин відбувається внаслідок діяльності органів державної влади шляхом не лише прийняття законодавчих актів, а й застосування відповідних форм їх упорядкування [1, с. 67].

На сучасному етапі розвитку національного екологічного законодавства й у контексті адаптації його норм до вимог Європейського Союзу однією із важливих проблем є прийняття Екологічного кодексу України.

Стан наукового дослідження проблеми. Проблеми кодифікації екологічного законодавства були предметом аналізу В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, І.В. Гіренко, І.І. Каракаша, О.Б. Кишко-Єрлі, В.В. Костицького, Ю.С. Шемшученко. Окремі питання щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері природокористування проаналізовані у працях О.Г. Бондар, В.І. Курило, О.П. Світличного.

Метою статті є дослідження проблем вдосконалення екологічного законодавства України та встановлення шляхів їх вирішення шляхом прийняття Екологічного кодексу України та включення до його змісту положень щодо контрольно-наглядової діяльності у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Становлення екологічного законодавства України припадає на початок формування української незалежної держави. Відповідно до положень Декларації про державний суверенітет України природні ресурси є власністю її народу [2]. Із прийняттям Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. «Акту проголошення незалежності України» постала необхідність у реформуванні державних органів влади, у тому числі й у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів.

Однією зі знакових подій початку 90-х рр. стало формування екологічного законодавства, а саме прийняття 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому особлива увага була приділена питанню раціонального використання та охорони природних ресурсів, а також контролю та нагляду.

Надалі у сфері екологічного права були прийняті рад кодифікованих актів, а саме: Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, а також значний перелік законодавчих актів, що стосуються охорони та використання природних ресурсів: «Про екологічну мережу», «Про природно-заповідний фонд України»; «Про охорону атмосферного повітря»,

«Про тваринний світ»; «Про рослинний світ», «Про Червону книгу України»; «Про оцінку впливу на довкілля» тощо; закони щодо забезпеченню екологічної безпеки: «Кодекс цивільного захисту» «Про відходи», Основи законодавства про охорону здоров'я, «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» тощо.

Доцільно зазначити, що екологічне законодавство України врегульоване значною кількістю нормативно-правових актів щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі й у сфері надкористування, а також забезпечення безпеки людини.

Водночас реалії сьогодення вимагають вдосконалення норм екологічного законодавства. Нині екологічне право є розгалуженою системою законодавчих актів (Кодексів і законів) у сфері охорони та використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, що спонукає до необхідності систематизації екологічного законодавства України.

Також, на наш погляд, значною проблемою екологічного права залишається вдосконалення комплексного Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятого на початку 90-х р., положення якого у багатьох випадках дублюють норми інших законодавчих актів у сфері екологічного права.

У наукових колах існує усталена думка щодо необхідності кодифікації екологічного законодавства. Так, А.П. Гетьман вбачає вдосконалення екологічного законодавства у прийнятті Кодексу законів України про довкілля [3]. Ю.С. Шемшученко наполягає на необхідності проведення кодифікації екологічного законодавства [4, с. 4]. Такої ж думки дотримується В.В. Костицький [5, с. 88], В.І. Андрейцев [6, с. 65], І.І. Каракаш [1, с. 67].

Таким чином, прийняття Екологічного кодексу України сприятиме вдосконаленню екологічного законодавства, дозволить забезпечити раціональне використання й охорону природних ресурсів і наблизить національне законодавство до європейських стандартів.

Враховуючи незмінний курс України на євроінтеграцію, державно-правовий досвід ЄС у сфері подолання екологічної кризи стає цільовою стратегією для подальшого розвитку нашої держави [7, с. 37]. На думку І.В. Гіренко, імплементаючи норми екологічного характеру до національного законодавства, Україна таким чином переймає досвід інших країн, вимоги і стандарти законодавчих актів ЄС [8, с. 351].

Угода про Асоціацію між Україною та ЄС є потужним стимулом для реформування екологічної політики, забезпечення її інтегрованого характеру та підвищення ефективності. Імплементация екологічної складової частини Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС має бути підпорядкована досягненню цілі

реформування системи екологічного врядування з метою покращення стану та підвищення захисту довкілля України і переходу до сталого розвитку.

Відповідно до Розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» одним із пріоритетних напрямів програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС є охорона довкілля [9]. Положення Закону встановлюють завдання щодо приведення нормативно-правових актів України у відповідність до європейських.

Про необхідність приведення національного законодавства у відповідність до норм законодавства ЄС зазначено і в інших законодавчих актах. Так, у п. 4.8. Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» вказано, що основними вимогами до екологічного законодавства є його відповідність Конституції України та наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо) [10].

Кодифікація екологічного законодавства є одним із актуальних питань вдосконалення норм екологічного права. Необхідність кодифікації екологічного законодавства зумовлена потребою перегляду норм екологічного права з метою систематизації, уникнення дублювання та приведення національного екологічного законодавства до міжнародно-правових стандартів і стандартів ЄС.

Кодифікація визнається найбільш повною формою гармонізації, коли у процесі апроксимації окремі секторальні природоохоронні правові акти замінюються частково або повністю новим правовим документом [11, с. 217].

Практика кодифікації екологічного законодавства не є новим інститутом, оскільки вже значний період часу використовується країнами ЄС та іншими державами.

За оцінками європейських фахівців з екологічного права, законодавство ЄС у сфері охорони довкілля є одним із найбільш повних, розроблених, прогресивних і досконалих [12, с. 732].

На початку XXI ст. в ЄС були прийняті ряд екологічних кодексів: Екологічний кодекс Швеції (1999 р.), Екологічний кодекс Франції (2000 р.), Екологічний кодекс Італії (2006 р.). Рішення про прийняття Екологічного кодексу Швеції (1999 р.) було зумовлено необхідністю вирішення екологічних проблем, які виникли при забезпеченні сталого розвитку країни, до складу якого увійшли 15 законів.

Екологічний кодекс Франції (2000 р.) об'єднав 39 законів, норми яких об'єднані в Загальну й Особливу частини [11, с. 217].

В основу Екологічного кодексу Італії (Codice dell'ambiente (DECRETO LEGISLATIVO 3 aprile 2006, n.152) Norme in materia ambientale. GU n. 88

del 14-4-2006-Suppl. Ordinario n. 96) [13], покладені європейські принципи сталого розвитку, запобігання нанесення шкоди довкіллю тощо, що містяться в 6 розділах. Екологічний кодекс Італії базується на положеннях ст. 76, 87 та 117 Конституції Італії [14]. У цьому контексті Алесандро Братті зазначає, що навколишнє середовище завжди вважалось невичерпним загальним благом, але сьогодні є загальним благом, яке потребує захисту, а не ресурсом, котрий слід використовувати без обмежень [15, с. 3].

Отже, в основу кодифікації екологічного законодавства ЄС покладений принцип сталого розвитку навколишнього середовища, забезпечення раціонального використання й охорони природних ресурсів і безпеки людини.

Одним із важливих природних ресурсів, що потребує особливої охорони та раціонального використання, є надра. Україна представляє унікальний геологічний регіон світу, на території якої зосереджено 20 тис. родовищ і проявів 111 видів корисних копалин, що становить 5% мінерально-сировинного потенціалу світу.

Незважаючи на потужний потенціал вітчизняної мінерально-сировинної бази України, у сфері надрокористування існують значні проблеми, пов'язані з охороною та раціональним використанням надр.

Держава виступає єдиним ефективним суб'єктом влади, що має забезпечити охорону, раціональне використання та відтворення мінерально-сировинної бази.

Контроль і нагляд є основними способами забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім сферам суспільного життя.

З часу набуття Україною незалежності у ній відбуваються докорінні зміни в функціонуванні інститутів публічного контролю [16, с. 47].

З погляду етимології контроль (від французького – «controle») – перевірка або спостереження з метою перевірки. Крім початкового значення («перевірка та верифікація»), термін «контроль» застосовується в сенсі «здійснювати владу, керувати, наказувати» (exercise authority, direct, command). Поряд із поняттям «контроль» у науці адміністративного права розглядається поняття «нагляд», що є напрямом державної контрольної діяльності за функціонуванням приватних суб'єктів у різних сферах життя з метою забезпечення безпеки життя суспільства та господарської діяльності [17, с. 241].

О.Г. Бондар зазначає, що контрольно-наглядова діяльність – це єдине системне явище [18, с. 11].

Завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Відповідно

до положень ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів – Державною екологічною інспекцією України (Держекоінспекцією) [19].

У сфері надрокористування державному контролю підлягають використання й охорона надр, підземних вод, що також належать до ресурсів надр.

Контрольно-наглядові функції належать і іншим органам, а саме: Державній службі геології та надр України (Держгеонадра), що у межах своїх повноважень здійснює державний контроль за геологічним вивченням і раціональним використанням надр [20]. Державній службі України з питань праці (Держпраці), котра також здійснює державний нагляд (контроль) у сфері гірничих відносин на підприємствах гірничої промисловості під час проведення гірничих робіт [21].

Таким чином, державний контроль у сфері надрокористування провадиться за геологічним вивченням, раціональним використанням та охороною надр. Державний нагляд у цій царині здійснюється за дотриманням правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розробки родовищ корисних копалин; за обґрунтованістю і

своєчасністю вжиття заходів, що гарантують безпеку людей, за додержанням установленого законодавством і нормативно-правовими актами порядку ліквідації й консервації гірничодобувних об'єктів або їх ділянок [22, с. 46].

Отже, контроль-наглядова діяльність у сфері надрокористування є однією із форм реалізації державної влади, яка забезпечує дотримання законності в галузі гірничо-добувної промисловості та геологічного вивчення надр, а також раціонального й ефективного використання корисних копалин і їх охорони. Таким чином, контроль-наглядова діяльність у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, виконує значну роль, спрямовану на забезпечення дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами встановленого порядку надрокористування,

Висновок. Отже, удосконалення екологічного законодавства шляхом прийняття Екологічного кодексу України є необхідною умовою забезпечення раціонального використання й охорони природних ресурсів, захисту екологічних прав громадян і наближення екологічного законодавства міжнародних екологічних стандартів. Враховуючи, що контроль і нагляд є основними способами забезпечення законності у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, доцільно до змісту Екологічного кодексу України включити Розділ «Контрольно-наглядова діяльність у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів».

Список використаних джерел:

1. Каракаш І.І. Актуальні проблеми систематизації сучасного екологічного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2018. С. 63–70.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
3. Гетьман А.П. Кодифікація екологічного законодавства в контексті конституційної реформи. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/15273/1/Getman_3-5.pdf.
4. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права. *Право України*. 2011. № 2. С. 4–5.
5. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ, 2001. С. 70–140.
6. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія. Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. 320 с.
7. Гетьман А.П., Лозо В.И. Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины : монография. Харьков : Право. 2014. 280 с.
8. Гіренко І.В. Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : монографія / за заг. ред. В.І. Семчика. Київ : НУБіП України, 2015. 433 с.
9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 15. Ст. 1022.
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
11. Кишко-Єрлі О.Б. Адаптація екологічного законодавства України до права навколишнього середовища Європейського Союзу. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 215–219.
12. Sands Ph. Principles of international environmental law / Ph. Sands. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 732.
13. Codice dell'ambiente. URL: <http://www.acquavaltellina.altervista.org/wp-content/files/codice-dellambiente.pdf>.
14. Costituzione della Repubblica Italiana. URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf.

15. Alessandro Bratti Dei delite e delle pene per le sostenibilita. *Ecoscienza*. № 2. 2015. P. 3–5.
16. Курило В.І., Світличний О.П. До питання діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. № 1–2. 2013. С. 47–52.
17. Ярема О.Г. Концепція розвитку державної контрольної діяльності. *Науковий вісник*. № 2. 2017. С. 236–246.
18. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 ; 12.00.07. Київ, 2015. 41 с.
19. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України. від 19 квітня 2017 р. № 275. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 89.
20. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>.
21. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : пост. КМУ від 11 лютого 2015 р., № 96. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п>.
22. Стрельник В.В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2017. 207 с.

УДК 349.415(474)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.9>

Попова А.О.,

кандидат юридичних наук

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи

ORCID: 0000-0001-5558-0142

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ДОСВІДУ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН У ПРАВОВІЙ ОХОРОНІ ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ НЕБЕЗПЕЧНИМИ РЕЧОВИНАМИ

POSSIBILITIES OF THE VICTORIOUS IN UKRAINE TO THE NOTICE OF THE AFFECTED REGIONS NEAR THE LEGAL PROTECTION OF LANDS DUE TO OBSTRUCTION BY NOT UNBEARABLE SPEECHES

В останнє десятиріччя у міжнародному праві та національних правових системах спостерігається різка «сплеск» розвитку позитивного права з чітким виділенням засад природного права, а також встановленням відмінностей між правом і законом. Водночас забезпечується і збагачується попереднє, нормативістське уявлення про право, внаслідок чого змінюється розуміння останнього, великий вплив на яке справляють загальновизнані принципи і норми міжнародного права. Такий підхід передбачає розгляд права в динаміці. Йому відводиться роль не тільки регулятора суспільних відносин, а і юридичного інструменту, за допомогою якого забезпечується захист загальновизнаних цінностей і соціальних інтересів. Так, в Україні для розв'язання проблем у галузі правової охорони земель використовуються правові засоби усіх рівнів. Однак питання, пов'язані зі встановленням зв'язку цих засобів із міжнародними та національними правовими системами, їх місця, ролі і функцій в цих системах і системі національного законодавства, досліджені недостатньо. У зв'язку з цим у статті розглядається специфіка й особливості правової охорони земель у країнах Балтійського регіону. Наукова цінність публікації полягає у тому, що автором дається детальний аналіз інституту правової охорони земель у кожній із наведених у статті країн. Також обґрунтовується, чому саме забруднення є небезпечними не тільки для життя і здоров'я, а й для земельних ресурсів загалом.

Обґрунтовано, що реалізація в Україні законодавства у сфері охорони земель від забруднення небезпечними відходами, з одного боку, передбачає збереження земель, а з іншого – дозволяє вдосконалити систему управління цими землями. Досвід зарубіжних країн із питань використання й охорони земель, забруднених небезпечними речовинами, може бути використано в Україні, що вплине на інвестиційний клімат у регіоні та державі загалом.

Ключові слова: забруднення земель, правова охорона земель, небезпечні речовини, екологічне право, екологічна реформа.

In the last decade, there has been a sharp surge in the development of positive law in international and national legal systems, with a clear identification of the main provisions of natural law? As well as the establishment of differences between law and legal norms/ At the same time, the previous, normative concept of law, this rule is so increasing, as a result, in which greatly influenced by generally recognized principles and norms In this approach foresees the consideration of law in dynamics. Moreover, it is assigned by role not only a regulator of public relations but they are including a legal in instruments with the help which including the protection of common human values and social interests is ensured/ Although in Ukraine legal means of all levels are used to consider problems in the field of legal protection of land resources. However, the issues related to establishing the connection of these funds with international and legal systems, their place, role and functions in this systems and the system of national legislation have not been sufficiently studied. The article researches the concept and principles of the legal protection of land that has been polluted by hazardous substances not only in our country but in the countries of the Baltic regions. The risk of land contamination is as follows: not only does pollution damages land plots to an extremes amount, but it has damaged some components of soil that will be deteriorate to soil fertility. It has also determined a negative influence on the land. After that, it is going to change the normal functioning of land.

It is substantiated that the implementation of these measures in Ukraine, on the one hand, the level of protection of lands from pollution by hazardous substances, and on the other – will improve the management system of these lands. The experience of foreign countries on the use and protection of land contaminated with hazardous substances can be used in Ukraine, which will undoubtedly affect the investment climate in the region and the country as a whole.

Key words: environmental law, land law, land pollution, dangerous substances, legal protection of land, pollutant, pollution.

Постановка проблеми. Проблема охорони навколишнього природного середовища від забруднення й організації раціонального природокористування,

як визначає видатний український вчений і академік Ю.С. Шемшученко, за своїм характером є проблемою глобальною, оскільки зачіпає інтереси всіх

країн світу [1, с. 4]. Так, в епоху науково-технічного прогресу дедалі більшого масштабу набувають суперечності у сфері нових перспектив використання й експлуатування навколишнього середовища, тим самим створюючи загрозу забруднення, отруєння людиною навколишнього середовища, включаючи земельні ресурси [2, с. 1]. У зв'язку із цим охорона навколишнього середовища – це сфера, де збігаються інтереси значної більшості країн світу. Ідея охорони навколишнього середовища реалізується тоді, коли законодавець діє не від імені матеріальних, історичних та інших цінностей, а з метою збереження і відновлення природних ресурсів для створення ідеальних умов у навколишньому природному середовищі.

Стан наукового дослідження проблеми. Окремими аспектами цієї проблематики займалися такі визначні вітчизняні вчені, як Ю.С. Шемшученко, Г.Г. Балюк, В.І. Андрейцев, В.В. Костицький, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, А.М. Мірошніченко, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Краснова, П.Ф. Куличник, О.О. Погрібний, В.З. Янчук, В.Ю. Уркевич, Т.Є. Харитоновна та ін.

Мета статті полягає в дослідженні проблем правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами у країнах пострадянського простору.

Виклад основного матеріалу. Сучасні екологічні проблеми України значною мірою зумовлені тим, що протягом радянського періоду розвитку її територія була однією з найбільш техногенно навантажених. Займаючи лише 3% території колишнього Радянського Союзу, Україна формувала приблизно 23% загального валового внутрішнього продукту, що загалом призвело до значних регіональних змін ландшафтів, поверхневого стоку і значного погіршення якості основних ресурсів, необхідних для життєдіяльності людини. Негативній екологічній ситуації у країні сприяли і такі фактори, як нераціональне використання природних ресурсів, розвиток екологічно небезпечних галузей промисловості, слабе фінансування природоохоронних заходів [3, с. 22–23]. Так, забруднення земель промисловими підприємствами, нераціональне використання агрохімікатів і хімічних засобів захисту рослин призводило до нагромадження токсикантів, у тому числі важких металів, пестицидів, нафтопродуктів, радіонуклідів. Найбільші забруднення ґрунтів мають місце навколо великих промислових підприємств і транспортних артерій, де нерідко формуються техногенні пустелі [4]. Подібне забруднення є найбільш гострою й актуальною екологічною проблемою, оскільки більшість підприємств знаходяться в густонаселених містах і пунктах, у таких зонах проживає постійно близько 60% населення.

У зв'язку з цим одним із найважливіших чинників сьогодення, який сприяв би вдосконаленню правової охорони земель, у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами в Україні, є врахування

позитивного досвіду тих пострадянських держав, котрі мають практичну спрямованість у законодавчому плані й ефективні у правозастосовній діяльності, що стосується охорони земель. Саме тому необхідне дослідження й узагальнення досвіду становлення та розвитку правового регулювання у сфері охорони земель, у тому числі від забруднення небезпечними речовинами, у країнах пострадянського простору, адже ця проблема не знає адміністративно-територіальних кордонів і виходить за межі однієї держави.

Так, Україна та пострадянські держави Балтійського регіону з огляду на географічний і культурний фактори належать до двох різних груп: Східноєвропейські держави та Балтія. Протягом багатьох століть між ними зберігається тісний зв'язок, що ґрунтується на спільності історичних, культурних, економічних і географічних факторів. Специфіка регулювання охорони земель і ґрунтів у сучасному законодавстві держав колишнього СРСР зумовлена необхідністю вирішення законодавчим шляхом охорони земель від забруднення чи суміжних із цим проблем, які виникають у таких випадках: 1) виснаження ґрунтів набирає загрозливих як для довкілля, так і для господарства держави розмірів; 2) наслідки аварії на Чорнобильській атомній електростанції. Отже, виснаження ґрунтів і забруднення земель, а також необхідність їх рекультивувати як підстава для розвитку законодавства про охорону цього природного ресурсу вплинули на формування системи екологічного права як в Україні, так і в Естонії та Литовській республіці.

Проводячи порівняльний аналіз земельного законодавства країн пострадянського простору Балтії щодо охорони земель від забруднення небезпечними речовинами з аналогічними земельно-правовими нормами ЗК України, зауважимо, що за часів Радянського Союзу країни Балтії вже мали значні переваги перед іншими радянськими республіками, насамперед за рахунок інвестицій у більш розвинену економіку, також важливим є той факт, що ці країни вже є членами європейського співтовариства.

Екологічні імперативи щодо охорони земель від забруднення небезпечними відходами закріплені у країнах Балтії на конституційному рівні. Так, Конституція Естонської Республіки у ст. 28 закріплює право на охорону здоров'я, а безпечно для життя і здоров'я довкілля є базисом для гарантування цього фундаментального права [5]. Тому ст. 40 Земельного кодексу Естонської РЕСР регламентовано, що землекористувачі зобов'язані раціонально використовувати надані їм земельні ділянки, не здійснювати на своїй ділянці діянь, які порушують інтереси сусідніх землекористувачів. Також заборонялося використання землі для отримання нетрудових доходів.

У ч. 3 ст. 40 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено, що підприємства, організації

й установи, котрі розробляють родовища корисних копалин відкритим чи підземним способом, проводять геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи на виділених їм у тимчасове користування сільськогосподарських землях чи лісових угіддях, зобов'язані за свій рахунок приводити ці земельні ділянки у стан, придатний для використання в сільському, лісовому чи рибному господарстві, а при проведенні вказаних робіт на інших землях – у стан, придатний для використання їх за призначенням. Приведення земельних ділянок у придатний стан проводиться в ході робіт, а за неможливості цього – не пізніше, ніж протягом року після завершення робіт.

У ч. 4 ст. 40 цього Земельного кодексу Естонської Республіки також зазначалося, що підприємства, організації й установи, які здійснюють промислове чи інше будівництво, розробляють родовища корисних копалин відкритим способом, а також проводять інші роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриву, зобов'язані знімати та зберігати родючий ґрунтовий шар з метою його використання для рекультивациі земель і підвищення родючості малопродуктивних угідь [6].

Далі розглянемо чинну Конституцію Литовської Республіки та порівняємо її із Земельним кодексом Литовської Радянської Соціалістичної Республіки. У ч. 1 ст. 54 Конституції Литовської Республіки встановлено, що держава турбується про охорону навколишнього природного середовища, тваринного і рослинного світу, окремих природних об'єктів і територій, що мають особливу цінність, здійснює нагляд у цілях дбайливого використання, а також відновлення і примноження природних ресурсів. У ч. 2 ст. 54 Конституції Литовської Республіки передбачено, що законом забороняється виснажувати і забруднювати землі та її надра, водні ресурси і повітря, а також спричиняти негативний вплив на навколишнє природне середовище і, як наслідок, збіднювати тваринний і рослинний світ. Далі підкреслимо, що основи конституційного регулювання охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і земельних ресурсів, відображені у Земельному кодексі Литовської Республіки [14].

У Земельному кодифікованому законі Литовської Республіки виділено главу 5 «Охорона земель та підвищення родючості ґрунтів», де правові норми у сфері охорони земель від забруднення небезпечними речовинами передбачені ст. 34, 38 Земельного кодексу Литовської РСР. У ч.1 ст. 34 Земельного кодексу Литовської РСР встановлено, що землекористувачі зобов'язані проводити ефективні заходи щодо підвищення родючості ґрунтів, здійснювати комплекс організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних заходів щодо попередження вітрової та водної ерозії ґрунтів, не допускати заболочування, забруднення

земель, у тому числі небезпечними речовинами, а також інших процесів, що погіршують стан земель. У ч. 2 ст. 34 цього нормативно-правового акта зазначається: заходи щодо охорони земель, спрямовані на докорінне покращення земель, передбачаються у державних планах розвитку народного господарства і здійснюються відповідними міністерствами, відомствами та землекористувачами.

Зауважимо, що у ч. 1 ст. 38 Земельного кодексу Литовської Радянської Соціалістичної Республіки встановлювалося, що промислові та будівельні підприємства, установи й організації зобов'язані не допускати забруднення сільськогосподарських або інших земель виробничими та іншими відходами, а ч. 2 ст. 38 передбачалося, що обов'язок не допускати забруднення сільськогосподарських та інших земель стосується також і громадян [7].

Надалі Урядом Литовської республіки було прийнято постанову «Про рекультивацию земель і збереження родючого шару ґрунту» від 14 серпня 1995 р. На підставі цієї постанови власники і користувачі земель, а також інші фізичні та юридичні особи, виконуючи роботи, які тягнуть за собою забруднення земель, зобов'язані зберігати знятий родючий шар ґрунту і використовувати його для покращення малопродуктивних сільськогосподарських угідь. Фізичні та юридичні особи, експлуатуючи корисні копалини, а також виконуючи інші роботи, зобов'язані рекультивувати порушені площі в сільськогосподарські угіддя, а за неможливості – у водойми. Однак необхідно звернути увагу на те, що відповідно до постанови ця вимога діє не завжди, оскільки: 1) земельну ділянку, на якій є порушена земля, в установленому порядку дозволено використовувати за іншим цільовим призначенням, без рекультивациі цієї землі; 2) площі порушених земель підлягають забудові згідно із планами або використовуються для будівництва доріг, обладнання майданчиків, розміщення інших споруд [8].

Як бачимо, багато є спільного у здійсненні правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні та Литві, оскільки земля як природний ресурс є предметом регулювання різних галузей законодавства. Переважаюча частина правових норм припадає на земельне законодавство і законодавство про охорону природи. Литва, таким чином, не відокремлюючи загального регулювання охорони земель і ґрунтів, як це зробила Грузія, більш детально підійшла до розроблення порядку рекультивациі забруднених земель як одного з основних пунктів відновлення і захисту ґрунту.

З метою удосконалення чинного законодавства України також доцільно враховувати позитивний досвід Грузії. Економіка Грузії постраждала внаслідок збройних конфліктів, що мали місце після розпаду Радянського Союзу та здобуття незалежності в 1991 р. [9].

Законодавство Грузії надалі було спрямоване як на вирішення економічних проблем, так і на захист довкілля. Так, Конституція Грузії, прийнята 15 жовтня 2010 р. та введена в дію з 1 січня 2011 р., закріплює у ч. 3 ст. 37, що всі мають право жити в нешкідливому для здоров'я навколишньому природному середовищі, а держава з урахуванням інтересів теперішнього і майбутніх поколінь забезпечує охорону навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів, сталий розвиток країни для забезпечення безпечного для здоров'я людини середовища відповідно до екологічних і економічних інтересів суспільства (ч. 4 Конституції Грузії) [10]. Сьогодні проблемними у цій державі залишаються правові процедури передачі власності на землю, принципи землекористування та правовий статус документації у сфері раціонального використання й охорони земель, що у довгостроковій перспективі може зумовити загострення потреби у створенні умов для раціонального використання земель.

Тому, проаналізувавши Земельний кодекс Грузинської РСР, знаходимо, що в ньому виділено окрему главу IV під назвою «Охорона земель і підвищення родючості ґрунтів». У ч. 1 ст. 29 Земельного кодексу Грузинської Радянської Соціалістичної Республіки зазначено, що землекористувачі зобов'язані проводити ефективні заходи щодо охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, здійснювати комплекс організаційно-господарських, агротехнічних заходів, попередження вітрової та водної ерозії ґрунтів, не допускати забруднень, засолення, заболочення, заростання їх бур'янами, а також інших процесів, що погіршують стан ґрунтів.

Земельний кодекс Грузії у ч. 2 ст. 29 встановив, що заходи з меліорації й охорони земель, полезахисного лісонасадження, з боротьби з ерозією ґрунтів, спрямовані на докорінне покращення земель, передбачені в державних планах розвитку народного господарства і здійснюються відповідними міністерствами та землекористувачами. Згідно з ч. 1 ст. 30 цього нормативно-правового акта спеціальній охороні підлягають сільськогосподарські угіддя, особливо зрошувані землі. Колгоспи, радгоспи, інші підприємства, організації й установи, що користуються землями сільськогосподарського призначення, зобов'язані охороняти, відновлювати і підвищувати родючість ґрунтів [11].

У ч. 2 ст. 30 Земельного кодексу Грузинської РСР було закріплено, що сільськогосподарські угіддя, щякію зазнають сильної ерозії, можуть бути тимчасово вилучені з інтенсивного використання тільки згідно з постановою Ради Міністрів Грузинської РСР до відновлення родючості ґрунтів. Крім цього, стю 48 визначено, що державний контроль за використанням усіх земель має своєю метою забезпечити дотримання міністерствами, відомствами,

державними, кооперативними, громадськими підприємствами, організаціями й установами, а також громадянами земельного законодавства, порядку користування землею, правильності ведення земельного кадастру і землеустрою з метою раціонального використання й охорони земель.

Найбільшу стурбованість викликають проблеми, пов'язані зі збиранням і очисткою побутового сміття і промислових стічних вод. Сьогоднішні кризові явища в енергетичній сфері, поряд із соціальними проблемами, суттєвим підвищенням тарифів на електроенергію у зв'язку з недостатнім фінансуванням галузі негативно вплинули на стан майже усіх об'єктів з очистки стічних вод країни. У Тбілісі та Руставі (двох із трьох великих міст Грузії) тільки 74% від загального об'єму стічних вод проходять очистку. У Кутаїсі – третьому за величиною місті Грузії – очистка стічних вод не проводиться, тому що усі установки знаходяться у незадовільному стані. І, як наслідок, більша частина підприємств з очистки стічних вод була виведена з експлуатації, стічні води скидаються без очищення у відкриті водні об'єкти. Тому єдиним населеним пунктом у Грузії, де проводять очистку стічних вод, є місто Хашурі [12]. Як бачимо, охорона земель від забруднення для Республіки Грузія – це державна проблема, оскільки правильне і раціональне використання усіх типів ґрунтів, наявних у республіці, у тому числі засоленних, заболочених, солонцюватих, кислих і перезволожених, – це основний резерв динамічного розвитку сільського господарства й економіки загалом. Закон Грузії «Про захист ґрунтів», прийнятий 12 травня 1994 р., у ст. 2 тільки частково вирішує цю проблему, закріплюючи: 1) забезпечення цілісного ґрунтового шару, збереження і підвищення родючості земель; 2) визначення як обов'язків, так і відповідальності землекористувачів і держави у галузі охорони земель від забруднення і створення екологічно чистої продукції; 3) попередження негативних щодо застосування наслідків застосування засобів підвищення родючості ґрунтів, що ставлять під загрозу самі землі та ґрунти; 4) встановлення гранично допустимих норм і стандартів концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах.

На нашу думку, як для Грузії, так і для України із нашою множинністю законів у сфері регулювання земельних відносин необхідним є прийняття єдиного земельного кодифікованого правового акта, тому що його відсутність негативно впливає на використання й охорону земель, у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами. Важливим залишається врахування досвіду Балтійських держав щодо комплексного підходу до правового регулювання охорони земель від забруднення небезпечними відходами.

Висновки. Реалізація в Україні заходів щодо охорони земель від забруднення небезпечними

відходами дозволяє підвищити рівень збереження земельних ресурсів і вдосколювати систему управління у галузі охорони і використання земель. Досвід зарубіжних країн із питань використання й охорони земель, які забруднені небезпечними речовинами, може бути використано в Україні, що вплине на інвестиційний клімат у регіоні та державі загалом. Незалежно від економічного розвитку в пострадянських країнах приділяється увага земельно-правовому захисту навколишнього природного середовища. Земельні кодекси у пострадянських державах

містять розділи, присвячені охороні земель, але у деяких країнах пострадянського простору ці питання врегульовані тільки окремими земельно-правовими нормами. Таким чином відображається національний досвід правотворчості, а поряд із розглянутими відмінностями в підходах до захисту навколишнього природного середовища, закладених у земельно-правових нормах, спрямованих на такі відносини в різних країнах, значні відмінності в цій сфері виникають через традиції й особливості національних земельно-правових систем.

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Міжнародні аспекти охорони природи. Київ : Вища школа. 1985 с.
2. Лисицын Е.Н. Государственно-правовое регулирование охраны окружающей среды в США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Московский государственный ун-т. Москва. 1978. 20 с.
3. Забельшенский А.А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса : учебное пособие / Министерство высш. и спец. образов. РСФСР Свердловск: УрГУ, 1979. 79 с.
4. Казанчук И. Административно-правовая характеристика правоотношений в сфере окружающей природной среды в условиях европейской интеграции. *Legia si Viata*. 2015. № 8/2. С. 22–23.
5. Конституція Естонської Республіки. URL: <http://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html> (дата звернення: 17.09. 2020).
6. Земельный кодекс Эстонской ССР: Закон Эстонской ССР от 31 июля 1970 г. *Ведомости Верховного Совета Эстонской ССР*. 1970. № 25. Ст. 543.
7. Земельный кодекс Литовской ССР: Закон Литовской ССР от 30 июня 1970 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1970. № 45. Ст. 56.
8. Национальные обзоры жилищного сектора. Грузия. URL: http://unece.org/fileadmin/DACations/CP_Georgia_ru.pdf.
9. The Constitution of Georgia. URL: http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=19 (дата звернення: 17.08. 2016)
10. Земельный кодекс Грузинской ССР: Закон Грузинской ССР от 13 июня 1971 г. *Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР*. 1971. № 35. Ст. 652.
11. Земельный кодекс Республики Абхазии: URL: http://abkhazia-pr.org/files\le...on/zemelny_kod_eks.doc (дата звернення: 14.05.2016)
12. О защите почвы : Закон Республики Грузия от 12.05.1994 г. *Ведомости Парламента Грузии*. 1994. № 18. Ст. 368.
13. О реккультивации земель и сохранении плодородного слоя почв: постановление правительства Литвы от 14 августа 1995 г. *Ведомости Литовской Республики*. 1995. № 29. Ст. 497.
14. Конституция Литовской Республики. URL: <http://pravo.vuzlib.su> (дата звернення: 24.03.2016).

УДК 343.7

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.10>

Юзіков Г.С.,

аспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
ORCID: 0000-0003-0879-3268

СУТНІСТЬ І НАСЛІДКИ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНОМУ СВІТІ: ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ЕКОЛОГІЧНИЙ РІВНІ

THE CONCEPT AND CONSEQUENCES OF GLOBALIZATION IN THE MODERN WORLD: ECONOMIC AND ECOLOGICAL LEVELS

У статті представлено аналіз різних наукових підходів до глобалізаційних процесів. Визначені традиційні та альтернативні погляди на складові глобалізації. Прихильники глобалізації розглядають її як позитивне явище, яке дає можливість позбутись етнічного суверенітету держав та перейти до організації і транснаціональних корпорацій. Критики наголошують на небезпеці такої трансформації у світі. Вони пропонують обмежитись регіональними блоками держав. Більшість наукових течій розглядають глобалізацію з економічного погляду. За умов глобалізації економічні та екологічні проблеми набули планетарного характеру. Вони потребують вирішення світовим товариством.

У статті наголошено на тому, що незалежно від поняття глобалізації в різних теоріях, об'єктивно існує беззаперечний вплив процесів глобалізації на економіку, екологію, транснаціоналізацію злочинності. Автор характеризує позитивні зміни та негативні наслідки глобалізації, що стосуються економічного та екологічного розвитку і впливає на показники міжнародної злочинності. Зловживання у екологічній сфері нерозривно пов'язані із транснаціональною організованою злочинністю. Автор розглядає питання державної екологічної політики. Доцільно здійснювати моніторинг і нагляд за діяльністю держав, світових корпорацій і міжнародних організацій з метою охорони і захисту навколишнього середовища від забруднення та шкоди, викликані наслідками технологічного прогресу. Об'єктивний моніторинг пов'язаний з надійним підґрунтям державної екологічної політики. Забезпечення екологічної безпеки, охорона навколишнього середовища, запровадження системи раціонального природокористування мають бути основою загальнодержавної політики.

Така політика буде сприяти збереженню біологічного різноманіття і природних ресурсів для сучасного та майбутніх поколінь, укріпленню правопорядку у сфері екології та екологічної безпеки.

Ключові слова: *теорії глобалізації, наслідки, економічний розвиток, екологічна безпека, зловживання у екологічній сфері, транснаціональна злочинність.*

The article presents an analysis of different scientific approaches to globalization processes. Traditional and alternative views on the components of globalization are identified. Proponents of globalization see it as a positive phenomenon that makes it possible to get rid of the ethnic sovereignty of states and move to organizations and transnational corporations. Critics stress the danger of such a transformation in the world. They propose to limit themselves to regional blocs of states. Most scientific consider globalization from an economic point of view. In the context of globalization, economic and environmental problems have acquired a planetary character. They require permission from the entire world community.

The article emphasizes that regardless of the concept of globalization in various theories, there is an objective indisputable impact of globalization on the economy, environment, crime. The author characterizes the positive changes and negative consequences of globalization related to economic and environmental development and influences of the rates of international crime.

Environmental abuse is inextricably linked to transnational organized crime. The author considers the issue of state environmental policy. It is advisable to monitor the activities of states, world corporations and international organizations to protect the environment from pollution and harm caused by the consequences of technological progress. The state environmental policy should be based on objective monitoring. Ensuring environmental safety, environmental protection, the introduction of a system of environmental management should be the basis of national policy.

This policy will contribute to the preservation of biological diversity and natural resources for present and future generations, strengthening the rule of law in the field of ecology and environmental safety.

Key words: *theories of globalization, consequences, economic development, ecological safety, abuse in the ecological sphere, transnational crime.*

Постановка проблеми. Глобалізація є об'єктивним, природним процесом, підґрунтям якого виступає існування і розвиток людства, проблеми функціонування екосистеми, світової цивілізації в умовах техногенного прогресу.

Питання та проблеми глобалізації сьогодні – сфера для дослідження багатьох наук, що мають традиційні та альтернативні підходи. У сучасному світі відсутній єдиний підхід до визначення поняття «глобалізація», наголошується на окремих її

індивідуальних проявах та особливостях у різних сферах: економічній, екологічній, культурній тощо.

Глобалістика вивчає виникнення, прояви та шляхи вирішення глобальних проблем, єдність та протиріччя та взаємозалежність системи «людина – суспільство – природа» [1, с. 40]. Поряд з цим глобалізація складається не тільки з прогресивного розвитку цивілізації та появи нових матеріальних благ та можливостей, але й породжує загрози та ризики світового масштабу. Це небезпека міжнародного тероризму, стрімкого розповсюдження транснаціональної злочинності, техногенні катастрофи та екологічні проблеми.

Метою статті є висвітлення теорій глобалізацій та окреслення наслідків глобалізаційних процесів: економічного та екологічного характеру для формування державної політики безпечного суспільства з урахуванням глобальних викликів та загроз.

Виклад основного матеріалу. Рушійною силою глобалізації вважається технологічний прогрес. Він збільшує швидкість і масштаби впливу ефектів глобалізації і сприяє значним перетворенням в світових економічних системах у зміні екологічної системи. Міжнародна економіка більше не є домінуючою структурою, виділяючи економіки окремих країн, натомість вона вже включає різні рівні або види економічної діяльності, яка розвивається у горизонтальному напрямку, витісняючи політичну географію сучасних країн географією ринкових структур різного рівня (наприклад, корпорації), глобальним віртуальним та економічним простором [2].

Незважаючи на зусилля науковців стосовно визначення поняття «глобалізації», переважно, виділяють її індивідуальні аспекти. Окремі вчені роблять наголос на чинниках глобалізації – соціальних, географічних, психологічних. Глобалізація розглядається як соціальний процес, в якому географічні перешкоди до соціальних і культурних договорів втрачають свою важливість і де люди стають все більше і більше обізнаними стосовно цього процесу [3]. Інші визначення глобалізації розглядають її як інтенсифікацію глобальних світових відносин, які пов'язують собою віддалені куточки світу, причому вплив локальних подій в певній місцевості стає доволі чутливим і на найдаліших точках від цієї місцевості [4]. Також глобалізацію визначають як буквально компресію (стискання) світу, інтенсифікацію усієї планети як єдиного цілого механізму [5].

Навіть такий невеликий перелік прикладів теорій є достатнім для того, щоб зробити висновок, що глобалізація є комплексним явищем зі значним спектром ефектів, що робить пошук дефініції «глобалізація» вкрай складним. Фактично можна визначити глобалізацію залежно від сфери, яка розглядається, трьома способами: як інтенсифікацію глобальних товаропотоків і засобів виробництва, що пришиваються за рахунок розвитку сучасних засобів

зв'язку та транспорту; як компресію часу та простору в таких відношеннях, що події в одній частині світу матимуть миттєві наслідки в інших, навіть віддалених місцях; як історична структура, вплив якої спричинює перетворення та зміни в економіці, політиці та культурі [6].

Теорія глобалізації є дуже актуальною сферою для проведення наукових досліджень, однак вона виглядає комплексом наукових праць вчених різних галузей знань. Тому спочатку необхідно систематизувати наукові погляди щодо цієї теорії. Якщо розглядати сукупність теорій та поглядів стосовно глобалізації, то можна виділити три напрями: гіперглобалісти; трансформаціоністи (альтерглобалісти); скептики (антиглобалісти) [7].

Гіперглобалісти розглядають глобалізацію як цілком законний та невідворотний історичний процес, який призводить до нового світового порядку, заснованого на ринкових та наднаціональних установах. На їхню думку, глобалізація подарувала цивілізації нову еру розвитку без опори на минулі спроби об'єднання людства. Цей процес вважається прогресивним та соціально вигідним. Також підкреслено, що інтенсивність та динаміка поточних змін в економіці призводять до змін і в соціальній сфері [7].

Проходячи під знаком автономного та всеохоплюючого росту глобального ринку та технологічного прогресу глобалізація паралельно знищує усі звичні та встановлені нами структури – роль етнічної та суверенної держави нівелюється, а транснаціональні корпорації, концентруючи величезні ресурси, стають головними суб'єктами господарської діяльності на світовому рівні (усього лише півстоліття до цього про це могло б бути й мови). Це створює глобальну планетарну цивілізацію, в якій ринок на світовому рівні монополізований корпораціями та міжнародними установами, поступово заміщаючи собою роль держав [8].

Гіперглобалісти розглядають глобалізацію також як процес, що має цілком логічний та прогнозований результат – глобальне єдине суспільство, засноване на повністю інтегрованому ринку. Іншими словами, усе різноманіття культур («мультикультуралізм») буде замінене єдиною та унікальною соціальною моделлю, заснованою на ринках і установах, похідних від ліберальної структури культур [9].

Трансформаціоністи (альтерглобалісти) мають більш помірковані погляди щодо прогнозованості процесу глобалізації, одночасно оцінюючи прогресивність його ефектів та відкидаючи погляди скептиків. Для них очевидними є беззаперечні фундаментальні зміни в організації суспільства, які приносить глобалізація – прискорення повної інтеграції та соціально-економічної динаміки через «компресію» простору і часу. Однак їхній підхід відрізняється різноманітним підходом, зважаючи на інші механізми глобалізації після економічних. У цьому

сенсі соціолог модернізму Ентоні Гідденс розглядає глобалізацію як явище, на який впливають основні важелі «сучасного» капіталізму: політика, військова сила та індустріалізм [7].

Таким чином, трансформаціоністи займають більш помірну позицію в подальших процесах і результатах глобалізації порівняно з гіперглобалістами. Вони вважають глобалізацію не лінійним процесом, а циклічним потоком капіталістичного розвитку. Соціально-економічні тенденції, які лежать в основі глобалізації, ще не мають відчутного впливу на неї, а завершальний етап глобалізації ще не пройдено.

Глобалізація породила масовоє стихійне явище – антиглобалізм, яке поступово набувало організаційний характер. Тому, третю групу теоретиків складають скептично налаштовані вчені *антиглобалісти*, які піддають критиці процеси глобалізації. Метою антиглобалістів є – захист навколишнього середовища: Землі, Світового Океану, повітряного простору та Космосу від негативних наслідків постіндустріального розвитку цивілізації. Апелюючи до руйнівного впливу глобалізації на вибудувану століттями ієрархію етнічних суверенних держав антиглобалісти роблять акцент на їхній важливій ролі у впровадженні економічного лібералізму та просуванні політики міжнародної торгівлі. Створення сучасних регіональних блоків є характеристикою неготовності сучасної економіки до повної інтеграції, чим вона поступається навіть економікам 19-го століття [7].

У межах цього напряму існують також радикальніші думки, які наголошують на недоцільності поточного розвитку світу, що має наслідком радикальні рухи опору цьому процесу в межах певних культур та регіонів, що може призвести до конфлікту цивілізацій [10]. Скептики відкидають ідею користі від глобалізації на сучасному етапі, так як при невдалому об'єднанні наслідки для суспільства можуть бути катастрофічними.

Таким чином, сутність глобалізації впливає безпосередньо через аналіз наукових концепцій різних авторів, переважно ініціаторів подальшого процесу глобалізації. З цього можна зробити висновок, що кожна з теорій глобалізації має відповідати одній з трьох течій сучасних наукових напрямів – гіперглобалістів, трансформаціоністів, антиглобалістів.

Незалежно від інтерпретації поняття глобалізації в різних теоріях, об'єктивно існує беззаперечний вплив процесів глобалізації на економіку, екологію, транснаціоналізацію злочинності.

Економічний дуалізм та неготовність країн до різкого впровадження глобалізації є лише одним з багатьох *негативних наслідків* глобалізації. Незважаючи на очевидні економічні вигоди від процесів глобалізації для країн та можливості зближення між більшістю держав (питання можливого встановлення

«вічного миру» на планеті внаслідок об'єднання усіх країн є вкрай дискусійним). Тепер розглянемо інші негативні наслідки глобалізації. Стрімке поширення циклічних криз в індивідуальних економіках через універсальний та дуже мінливий механізм міжнародних фінансів, що спричинило фінансову кризу в Мексиці (1994), країнах Азії (1997–1998) Росії (1998), на Південному Сході та в Бразилії (1999), аргентинська криза (2002). Значно залишається небезпека сучасної глобальної фінансової кризи, спричиненої колапсом фінансового ринку в США. Незважаючи на факт повної відповідності потоків глобалізації інтересам розвинутих країн, менш успішні держави, потребують допомоги для залучення до процесу міжнародної інтеграції і реалізації прибутків від цього. Безумовна уніфікація економіки щодо глобальних стандартів може призводити до тривалого самовідтворення та недостатнього економічного розвитку.

Важливими є *екологічні наслідки* процесів глобалізації, які нерозривно пов'язані з економічною складовою частиною глобалізації. Можна погодитись із думкою Ю. Кирилова, що глобалізація та інтеграційні процеси для більшості країн – це задоволення їх економічних потреб та реалізація певних інтересів, але одночасно вони знищують умови для задоволення екологічних потреб суспільства. Для запобігання такому негативному впливу доцільною є вимога здійснення екологізації відносин між країнами, процесу глобалізації та інтеграції країн [11].

Забезпечення екологічної безпеки, охорона навколишнього середовища, запровадження системи раціонального природокористування мають бути у центрі уваги усього світу. Компанії і підприємства вимагають збільшення кількості товарів, які виробляють різного роду заводи. Заводи до недавнього моменту повністю використовували лише вугілля та нафту, продукти горіння яких є дуже шкідливими, а отже збільшували частку вуглекислоти в довіллі. Крім цього, люди потребують усе більшої кількості продовольства та інших засобів для існування, однак не завжди темпи їх виробництва співпадають з темпами самовідновлення флори та фауни. Беззаперечним є жакливий вплив на довкілля, пришвидшення глобального потепління, знищення лісів та тварин.

Забруднення навколишнього середовища, варварське використання природних ресурсів, найближчим часом, у разі невжиття запобіжних заходів призведе до посилення викиду газу, радіоактивного забруднення, збільшення виробництва відходів та отрутохімікатів. Це, в свою чергу, призведе до зміни екологічної ніші людини, зростання кількості онкологічних, серцево-судинних та інших захворювань.

Екологічна безпека суспільства за умов глобалізації, означає безпечний розвиток системи «людство – біосфера». Адже нехтування правилами співжиття у природі, поважного до неї ставлення призведе до

підвищення температури на планеті, так званого, «парникового ефекту», розриву озонового шару атмосфери та деформації генетики людини.

Зловживання в екологічній сфері нерозривно пов'язані із транснаціональною організованою злочинністю. Так, незаконний видобуток корисних копалин спирається на розвинену кримінальну систему постачання, забезпечення трансконтинентального руху корисних копалин, що дозволяє розглядати кримінальне надкористування як елемент транснаціональної злочинності. Так, як зазначає М. Максименцев у своїй науковій праці близько 28% золота, видобутого в Перу, 30% золота, видобутого в Болівії, 77% – видобутого в Еквадорі, більше 80% – в Колумбії, та 80–90% венесуельського золота має нелегальне, злочинне походження. Крім того, автор відмічає високу ціну екологічної злочинності у загальносвітовому масштабі. Так, станом на кінець 2017 р. вона становить близько 110 млрд дол. США. Приблизно 60 млрд дол. США (або 54,5%) – від незаконного видобування корисних копалин. На роботах у нелегальних дрібногірничих об'єднаннях зайнято близько 35 млн осіб у світі. З них 45–50% – жінки, близько 2% – діти [12, с. 12].

П. Гайдучський зазначає, що необхідною умовою збалансованого розвитку сучасного суспільства є підвищення рівня його екологічної свідомості [13, с. 15]. Тому важливого значення набуває формування відповідальної, виваженої та сучасної екологічної політики щодо організації життєдіяльності людини у гармонії з природою та навколишнім світом.

Негативним наслідком глобалізації, що нерозривно пов'язаний як з економічною так і екологічною складовою, є стрімка урбанізація, яка сприяє напливу людей традиційного сільського стилю життя до міст без підтримки і нормальної інфраструктури. Так само і нелегальна міграція негативно впливає на розвиток країни і формує новий рівень транснаціональної злочинності. Розвинені країни

нині відчувають брак місцевості, щоб пристосуватися до такого стрімкого зростання, а отже виникають величезні нетрі, де рівень життя низький і боротьба за ресурси є регулярною. У більшості країн ще не поширений безготівковий обіг та практикуються готівкові розрахунки – при цьому в країнах з високим рівнем безробіття отримати її легальним чином дуже важко. Криміногенна обстановка вище в містах, особливо в нетрях, де поширена наркоманія і діяльність банд [14]. У всьому світі організована злочинність вплинула на зміну доктрин та стратегій протидії загрози. Відбулася мобілізація навіть армій та флоту для протидії бандам, терористичним групам, піратству. Однак, незважаючи на всі зусилля, загроза все ще є актуальною.

Висновки. Визначаючи сутність глобалізації та основні наукові підходи до неї, можна зазначити, що глобалізацію розглядають у якості процесу всепланетної уніфікації економічних, екологічних, політичних, культурних відносин, однак відсутнє її єдине теоретичне обґрунтування.

Досліджуючи наслідки глобалізації у сучасному світі, зауважимо, що найбільші прибутки від глобалізації отримали лише розвинені держави, інші ж хоча й отримали певні вигоди, однак не можуть реалізувати усі позитивні сторони глобалізації (наприклад, технологічний прогрес, подолання забруднення тощо) повною мірою.

Виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що стратегічною метою державної політики у сфері економічного та екологічного розвитку є вирішення соціально-економічних завдань, які забезпечують екологічно орієнтоване зростання економіки, збереження навколишнього середовища, біологічного різноманіття та природних ресурсів для задоволення потреб сучасного та майбутніх поколінь. Це дасть можливість кожній людині реалізувати своє право на прийнятне навколишнє середовище, укріплення правопорядку у екологічній сфері та забезпечення екологічної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Целищев Н.Н. Экология в условиях глобализации. *Аграрный вестник Урала*. 2012. № 11-2 (106). С. 40–42.
2. Hewitt, J., J. Wilkenfeld and T. Gurr, Peace and Conflict 2010. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland. 2010. *Journal of Peace Research*. 2011. № 48 (2). January. P. 261–270.
3. Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries. UNODC (September. 2002). URL: https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf (дата звернення: 30.04.2020).
4. Frederico Varese, professor of criminology at the University of Oxford, quoted in “Fortune 5: The biggest organized crime groups in the world”, *Fortune* (September 14, 2014). URL: <http://fortune.com/2014/09/14/biggest-organized-crime-groups-in-the-world/> (дата звернення: 30.04.2020).
5. Richard Snyder and Angelica Duran-Martinez. Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. *Crime, Law and Social Change*, vol. 52, No. 3 (Springer, 2009), P. 253–273.
6. Delbrück J. Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization. *Swiss Rev.* 2001. URL: https://www.ivr.uzh.ch/dam/jcr:00000000-6cd4-2fa7-0000-000056bb30f7/Text_1_Delbrueck.pdf (дата звернення: 30.04.2020).
7. Giddens Anthony. *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity, 1990. URL: <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/10/The-Consequences-of-Modernity-by-Anthony-Giddens.pdf> (дата звернення: 15.04.2020).
8. Michael Koutouzis and Pascale Perez, *Atlas Mondial des Drogues, Observatoire Géopolitique des Drogues* (Paris, Presses universitaires de France, 1996. 210 p.

9. Baldwin F.N., Jr., Organized Crime, Terrorism and Money Laundering in the Americas. *Fla. J. Int'l L.* 2002. № 15. P. 17–18.
10. Held, David and Anthony McGrew. *Governing Globalization, Polity.* 2002. 384 p.
11. Кирилов Ю. Глобалізація: екологічні ефекти та наслідки для навколишнього природного середовища URL: <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/4.3/289.pdf> (дата звернення: 15.07.2020).
12. Максименцев М.Г. Кримінологічні засади протидії злочинності у сфері надрокористування : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.08. ХНУВС. Харків. 2019. 36с.
13. Гайдуцький П.І., Ходаківська О.В. Екологізація суспільної свідомості та розвиток агросфери. *Економіка АПК.* 2012. № 1. С. 15–21.
14. Stefanović, Zoran, Globalizacija: implikacije na ekonomsku teoriju i tranziciju privrede Srbije. *Teme.* 4. 2002. str. 545–558.

НОТАТКИ

Наукове видання

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

науково-практичний журнал

Випуск 1

Формат 64x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 7,44.
Замов. № 1220/371. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
03150, Україна, м. Київ, вул. Велика Васильківська, 74, оф. 7
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Scientific publication

ENVIRONMENTAL LAW

scientific and practical journal

Issue 1

Format 64×84/8. Times New Roman Font.
Offset. Digital printing. Conventional printed sheet 7,44.
Order № 1220/371. Edition of 300 copies.

Publishing and printing – Publishing House “Helvetica”
03150, Ukraine, Kyiv, 74 Velyka Vasylkivska St., of. 7
Phone: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Certificate of publishing entity
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.