

## Трибуна Молодого Вченого

УДК 349.6(477)(045)

**А.О. Надежденко**

### АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

*У статті дістало подальшого розвитку наукова проробка проблематики реалізації екологічної політики України на основі критичного аналізу стратегічного напрямку її реалізації в сучасних умовах державотворення. Обґрунтовано важливість прийняття Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року», як для збереження довкілля та збалансованого використання природних ресурсів, так і для національної безпеки держави. Досліджено текст та зміст розділів даного нормативно-правового акту. Особлива увага приділена питанням внесення до нього відповідних змін та доповнень з метою підвищення якості нормативно-правового регулювання державної екологічної політики.*

**Ключові слова:** екологічна політика, механізм державного управління, екологізація, стратегія, безпечне природне середовище, моніторинг.

*Постановка проблеми.* Досліджуючи системний комплекс питань, пов'язаних з удосконаленням основних засад побудови екологічної політики сталого розвитку, треба відмітити парадигмальну діяльнісно-функціональну складову цієї сфери державного управління – перехід України до сталого розвитку можливий лише за умови здійснення такої державної політики сталого природокористування, яка дозволила б за короткі терміни вирішити причини невідомості екологічної політики.

Саме тому вкрай необхідною є формування принципово нової парадигми державного управління, яка б враховувала об'єктивну потребу врахування вказаних факторів щодо подолання неефективності державної екологічної політики та, по-перше, відповідала моделі сталого розвитку (задоволення соціальних, екологічних і економічних потреб суспільства), а, по-друге, також стратегії соціально-економічного розвитку України.

Головним суб'єктом, що розробляє та проводить екологічну політику об'єктивно є держава, яка є універсальним та єдиним інститутом узгодження інтересів індивідів та суспільства з природою, шляхом прийняття законодавчих актів, обов'язкових для всіх громадян держави та її господарюючих суб'єктів.

Об'єктом екологічної політики сталого розвитку держави є вся система соціоприродних відносин, а саме гармонійний зв'язок правових, економічних та соціальних механізмів державного управління, від способу організації та реалізації яких і залежить характер пануючого в суспільстві ставлення до природи та вибір цілей, в тому числі екологічних, його розвитку.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблемам становлення екологічної політики в Україні присвячені роботи відомих дослідників: Л. М. Амджадін, О. А. Васюти, О. О. Веклич, П. І. Гамана, Т. П. Галушкіної, Т. В. Гардашук, Н. В. Зіновчук, Т. В. Іванової, О. М. Кобзар, В. С. Кравціва, В. Ю. Крука, В. О. Мариненка. Нормативно-правові засади екологічної політики розкриваються у наукових дослідженнях В. І. Андрейцева, В. О. Дьомкіна, О. Г. Данільяна,

О. С. Заржицького, Д. В. Зеркалова, В. А. Ліпкана, Н. Р. Нижник, О. І. Федоренка, Є. В. Хлобистова та інших. Тож, високо оцінюючи внесок науковців у розвиток теорії та практики формування екологічної політики, доцільним для підвищення рівня наукової проробки проблем екологічної політики може стати акцент на критичному аналізі стратегічного напрямку реалізації екологічної політики України в сучасних умовах державотворення.

*Виклад основного матеріалу.* Конституцією України (ст. 50) [1] гарантовано право кожному на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Але екологічна ситуація в Україні є неблагополучною та досі потребує постійної уваги як українського уряду, так і громадськості, оскільки все ще спостерігаються негативні прояви вельми посереднього відношення до екологічної політики, що залишилися як з часів Радянського Союзу, так й попередньої влади вже незалежної України.

На сьогодні це проявляється насамперед через наявність низки тенденцій: а) домінування енерго- і ресурсоемних галузей промисловості; б) виснажливу експлуатацію обмежених природних ресурсів; в) галузевий підхід при вирішенні проблем розвитку України; г) сировинну орієнтацію експорту тощо.

Необхідно зазначити, що для попереднього українського політикуму було притаманно поширеність думки, що сперш потрібно досягти економічного зростання, а вже потім вирішувати екологічні проблеми. Внаслідок такого власного мислення Україна перетворилась на сировинний придаток, місце для розповсюдження небезпечних товарів та технологій.

Щоб докорінно змінити існуючу ситуацію в сторону покращення, необхідно здійснити екологізацію внутрішньої і зовнішньої політики України, впровадити адекватну існуючим умовам систему державного управління у галузі природокористування та охорони навколишнього природного середовища, що має стати запорукою побудови національної екологічної політики в умовах сталого розвитку держави.

Серйозним досягненням у сфері побудови екологічної політики сталого розвитку стало прийняття надзвичайно важливого, як для збереження довкілля та збалансованого використання природних ресурсів, так і для національної безпеки держави комплексного документу – Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» (далі – Стратегія) [2].

Головною метою реалізації Стратегії є забезпечення дієвості державної екологічної політики в умовах сталого розвитку суспільства, яка відповідатиме положенням міжнародних договорів, ратифікованих Україною, та інтеграції екологічної політики в економічну політику держави в цілому.

У подальшому Стратегія стає законодавчою основою для реалізації комплексу природоохоронних заходів через розробку Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища.

Факт прийняття Верховною Радою України Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» є, безперечно, позитивним, оскільки не тільки визначає засади реалізації національної екологічної політики у довгостроковій перспективі, але й фактично закріплює систему її телеологічних домінант, до реалізації яких повинні прагнути держава та суспільство – до них відносяться такі: а) стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України; б) гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення; в) впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та г) збереження природних екосистем (Розділ II

Стратегії – авт.).

Нагадаємо, що у 2007 році Міністерство охорони навколишнього природного середовища почало розробляти проект Стратегії національної екологічної політики. Протягом трьох років Стратегію екологічної політики обговорювали та змінювали декілька разів, але так і не було отримано остаточного результату.

Після приходу до влади нового уряду розпочався реальний процес реформування суспільного життя в державі, з метою подолання політичної та соціально-економічної кризи попередніх років.

У травні 2010 року українським урядом було розпочато адміністративну, податкову, пенсійну, судову реформи щодо забезпечення сталого економічного розвитку та кардинального поліпшення добробуту українського народу.

З серпня 2010 року розпочинається процес громадського обговорення проекту Закону, після якого всі пропозиції та зауваження було розглянуто науково-експертною групою, створеною за ініціативи Міністерства охорони навколишнього природного середовища, до складу якої увійшли представники неурядових громадських організацій, науковці, міжнародні експерти.

Після обговорення документу було ухвалено рішення щодо прийняття проекту Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року за основу, з наступним доопрацюванням у профільному Комітеті Верховної Ради України, з метою внесення пропозицій та зауважень громадськості.

4 листопада 2010 року на пленарному засіданні Верховної Ради України у першому читанні було прийнято законопроект «Про Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року» до якого були внесені попередні конструктивні зауваження, надані неурядовими громадськими організаціями.

21 грудня 2010 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» (далі – Закон), у якому було визначено мету і принципи державної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання, інструменти і етапи реалізації національної екологічної політики, що обумовило початок нового етапу реалізації державної екологічної політики.

Зауважимо, що в одному документі неможливо охопити всі екологічні проблеми, які накопичились як за роки радянської влади, так і за роки незалежної України, а також всі системні прорахунки та помилки в підходах щодо вирішення екологічних проблем, виникає необхідність критичного аналізу тексту та змісту розділів Закону задля формування переліку можливих його змін та доповнень з метою підвищення якості нормативно-правового регулювання.

Системний аналіз розділів Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» показав, що його прийняття є надзвичайно важливим та системним документом у сфері реалізації державної екологічної політики сталого розвитку. Зокрема зміст розділу 2. «Мета і принципи національної екологічної політики» дозволяє говорити про нормативне закріплення обов'язкового врахування екологічної складової до всіх галузевих політик, програм і проектів держави, її органів та інших суб'єктів при розробці стратегії соціально-економічного розвитку України, що дійсно відповідає ідеї сталого розвитку. Тільки чітка реалізація положень Закону може забезпечити створення системи інтегрованого екологічного управління, що сприятиме реальному покращенню стану довкілля, впровадженню екологічно ефективних технологій та технологічних процесів. Саме Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» стає законодавчою основою для реалізації Національного плану

дій з охорони навколишнього середовища.

Але, поряд з тим, що ухвала Верховною Радою України Закону є позитивним кроком подальшого розвитку державної екологічної політики, він містить певні недоліки нормативного, праксеологічного та управлінського характеру, а саме:

- у тексті Закону вжито багато оціночних термінів, що мають неконкретизований та розмитий характер, зокрема таких як «оптимізація», «удосконалення», «мінімізація», «реалістичність», «соціальна прийнятність», «гнучке застосування», «найкращі світові практики», які ускладняють можливість виконання завдань та контролю за ходом їх виконання.

- у розділі 2 Закону «Мета і принципи національної екологічної політики» визначено основні принципи національної політики, але деякі природоохоронні закони України уже містять норми права, що визначають принципи у сфері екології, зокрема: ст. 9 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01.07.2010 р., ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [3]. Таким чином виникає об'єктивна необхідність кореляції та співмірності принципів у екологічному законодавстві, а саме принцип невідворотності відповідальності за порушення законодавства є принципом юридичної відповідальності; принцип доступності, достовірності та своєчасності отримання екологічної інформації є принципом доступу громадян до інформації, в свою чергу інші принципи доступу до інформації такі як повнота, безоплатність, своєчасність надання інформації та вільний доступ взагалі не знайшли відображення у Законі. Окремо зауважимо, що Закон не містить пріоритетного принципу міжнародно-правової практики сталого розвитку – принципу превентивності.

- ряду стратегічних цілей розділу 3. «Стратегічні цілі та завдання» характерне переважання формулюваннями та надмірними деталями. Зокрема, ціль 2. «Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки» конкретизується завданнями у кожній сфері охорони навколишнього природного середовища (загальна кількість завдань – 33), причому деякі завдання неодноразово дублюються (розроблення, розвиток, впровадження або перегляд нормативно-правової бази; впровадження, створення системи державного управління; впровадження, розвиток екологобезпечних технологій та ін.).

- розділ 4 «Інструменти реалізації національної екологічної політики» в частині міжнародного співробітництва потребує подальшого доповнення. Оскільки містить лише окремі положення про міжнародне співробітництво в окремих предметних сферах (виконання міжнародних зобов'язань, запобігання транскордонному забрудненню та глобальній зміні клімату, робота у міжнародних організаціях) без включення до нього безпекового механізму, функціонального механізму та предметних завдань.

- розділ 6. «Моніторинг виконання та показники ефективності» потребує: надання додаткового пояснення джерельної бази та методики визначення базового рівня показників ефективності, оскільки з деяких питань моніторингу, дослідження та збір даних не проводиться; роз'яснення щодо можливості середньострокового перегляду Стратегії; розробки механізму участі громадськості у моніторингу щодо виконання та оцінки системи цільових показників для досягнення стратегічних цілей національної екологічної політики.

- у переліку очікуваних результатів виконання стратегії (Розділ 7) не згадано про головний результат Стратегії – побудова та впровадження державної екологічної політики сталого розвитку. З огляду на очікувані результати, які планується виконати, не зрозумілим є відсутність такого важливого результату реалізації державної екологічної політики як поліпшення здоров'я населення від зниження шкідливих

антропогенних екологічних чинників.

За своїм змістом Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» відображає принципові положення Концепції екологічної політики України на період до 2020 року від 17 жовтня 2007 року (далі – Концепція) [4], такі як мета, принципи, цілі національної (державної) екологічної політики, але під час аналізу змісту цих нормативних документів нами було виявлено декілька суттєвих розбіжностей:

- викликає зауваження Розділ 1 «Загальні положення» Закону, у якому відсутній єдиний підхід щодо послідовності викладення матеріалу відповідно до Концепції. Зокрема, Концепцією визначено проблему, на розв'язання якої вона спрямована та актуальність розробки національної екологічної політики з відображенням чинної законодавчої бази, яка регулює відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища. В свою чергу Розділ 1 Закону присвячено занадто деталізованій характеристиці стану довкілля, використання та охорони природних ресурсів в державі, тоді як актуальність розроблення Основних засад (стратегії) державної екологічної політики розглядається через перелік першопричин екологічних проблем України;

- крім того, слід звернути увагу на те, що характеризуючи стан екологічної ситуації в Україні виникає зауваження щодо джерела інформації: «дані статистичної звітності – стан атмосферного повітря, «за даними ЮНЕСКО» – охорона вод, «за даними кадастрового обліку» – надра, джерело інформації відсутнє – охорона земель і ґрунтів; надзвичайні ситуації; відходи та небезпечні хімічні речовини; біобезпека; біологічне та ландшафтне різноманіття;

- Закон містить основні цілі, передбачені Концепцією, але нами виявлено неузгодженість щодо пріоритетності досягнення стратегічних цілей. Концепцією передбачено, що найпершою ціллю національної екологічної політики є досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища. Тоді як у Законі зазначена вище ціль за пріоритетністю стає ціллю номер три, поступаючись цілям «Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості» та «Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки». Окремо зауважимо, що слова «підвищення» та «поліпшення» більш характеризують проміжні цілі чим стратегічні (кінцеві) цілі. Крім того, виникає сумнів щодо реалістичності виконання завдань за стратегічними цілями, оскільки Розділ 3 «Стратегічні цілі та завдання» має 5 задекларованих завдань, які мають бути досягнуті до 2012 року та 72 завдання, які повинні бути досягнуті до 2015 року;

- при визначенні інструментів реалізації національної екологічної політики у Законі поза увагою залишилися деякі ефективні інструменти екологічної політики, що передбачені Концепцією, зокрема екологічне нормування; ведення державного обліку та кадастрів природних ресурсів, впровадження принципу «єдиного вікна», прийняття Екологічного кодексу України тощо;

- у Законі, що складається із семи розділів та одного додатку, не знайшли оцінки механізм реалізації національної екологічної політики та механізм виконання і контролю за реалізацією Стратегії, які передбачені у Концепції. Тому, можна говорити, що Закон має дещо декларативно-публіцистичний характер;

- окремо зауважимо, що в Законі недостатньо уваги приділено проблемі зміни клімату, зниженню викидів парникових газів, економічним механізмам, таким як податки, штрафи, субсидії, адміністративні механізми, які є найбільш ефективним інструментом зниження негативного впливу на навколишнє середовище та отримання фінансування на охорону довкілля;

- суттєвим недоліком Закону є те, що він містить лише окремі положення про

міжнародне співробітництво в окремих предметних сферах (зміна клімату, запобігання транскордонному забрудненню, участь українських представників у роботі міжнародних природоохоронних організацій тощо).

В свою чергу, побудова екологічної політики сталого розвитку передбачає вирішення екологічних проблем не тільки на глобальному, національному та регіональному рівні, але і на транскордонному рівні.

Аналізуючи перелік інструментів реалізації національної екологічної політики (Розділ 4 Закону), нами відзначено відсутність стратегічного планування, координації та основних напрямів транскордонного співробітництва, як окремого інструменту реалізації національної екологічної політики.

Отже, Розділ 4 «Інструменти реалізації національної екологічної політики» потребує доповнення новим підрозділом «Транскордонне регіональне співробітництво», який би передбачав розширення співробітництва у рамках європейських регіонів. Обґрунтовано вважаємо, що саме такий підрозділ розкривав би більш повно зміст міжнародного співробітництва у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки як інструменту реалізації національної екологічної політики.

*Висновок.* Отже, спираючись на аналіз основних положень Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року», можемо констатувати, що прийняття Закону безперечно є позитивним явищем нового державотворення, оскільки Стратегія національної екологічної політики стає складовою комплексу реформ, які планується здійснити в Україні найближчими роками.

Проголосивши ідею сталого розвитку пріоритетом подальшого розвитку країни, перед українським урядом постала задача у найкоротші строки розробити та прийняти новий стратегічний документ, який би містив формулювання цілей і пріоритетних завдань з охорони навколишнього природного середовища відповідно до вимог сучасного періоду розвитку країни, міжнародних зобов'язань України та європейських принципів екологічної політики у сфері екології.

Тому, на нашу думку, саме дострокове розроблення та ухвалення Закону стало головною причиною ряду недоліків, які потребують оперативного виправлення. Поряд з тим, прийняття Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» забезпечує перспективну спрямованість державної екологічної політики на забезпечення сталого розвитку при зменшенні навантаження на навколишнє середовище.

Крім цього, ефективність виконання Закону стає важливою передумовою інтеграції України до Європейського співтовариства, оскільки питання надання пріоритетності питанням охорони довкілля за цією угодою залишається ключовим.

#### **Список використаної літератури**

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 ; Konstytutsiia Ukrainy 1996 roku // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.

2. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T\\_102818.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T_102818.html) ; Pro osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku: Zakon Ukrainy vid 21 hrudnia 2010 roku [Elektronnyi resurs] // Rezhym dostupu: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T\\_102818.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T_102818.html)

3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 21 червня 2001 року № 2556-III // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 41. – Ст. 546 ; Pro

okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha: Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 2001 roku № 2556-III // Vidomosti Verkhovnoi Rady. – 1991. – № 41. – St. 546.

4. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> ; Kontseptsiia natsionalnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku: Skhvaleno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 zhovtnia 2007 r. № 880-r [Elektronnyi resurs] // Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>).

Стаття надійшла до редакції 02.12. 2016 р.

**A. A. Nadezhdenko**

#### **ANALYSIS OF CONSOLIDATION OF STATE ENVIRONMENTAL STANDARD OF UKRAINE**

*The article had received further elaboration of scientific problems of implementing environmental policy in Ukraine based on a critical analysis of the strategic direction of its realization in modern conditions of state. Proved the importance of the Law of Ukraine «On basic principles (strategy) of the State Environmental Policy for the period till 2020», both for environmental protection and sustainable use of natural resources and for national security. In the article the text and content of the sections of the legal act. Particular attention was paid to making it to the appropriate amendments to improve the quality of regulation of state environmental policy.*

*The article proved based on strategic research areas of the state environmental policy and regulatory consolidation of state environmental planning as a mechanism for implementing the basic principles of environmental policy sustainable development national environmental policy Ukraine is filled with real content.*

*System analysis sections of the Law of Ukraine «On basic principles (strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2020» made it possible to make a scientific commentary to each section of the law, which proves that, firstly, the Law is a positive step in the further development of state environmental policy; secondly, its content is mainly responsible and reflects teleological and management of the dominant state environmental policy; Thirdly, the law contains certain shortcomings regulatory, managerial and praxeological needing improvement.*

**Key words:** *environmental policy, the mechanism of government, greening strategy, secure environment, forecast.*

УДК 347.961.1(477)(045)

**Ю. В. Бойко, Д. І. Бодягіна**

#### **СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІОГРАМИ НОТАРІУСА В УКРАЇНІ**

*У статті проаналізовано практичну сферу діяльності нотаріуса у сучасних умовах незалежної України. Автор у статті намагається по-новому розкрити поняття «нотаріус» та спростування суспільної думки щодо професії нотаріуса, як вузькопрофільного юриста та вказівка на цікаві риси нотаріальної практики. Крім цього, доцільно зауважити, що нотаріус сьогодні – це не просто юрист з вищою освітою, що дав присягу працювати задля захисту прав та законних інтересів людей. Нотаріус – уповноважена державою особа, багатoproфільний спеціаліст права, що*