

Сенишин О. С.
*доктор економічних наук,
доцент, доцент кафедри менеджменту
Львівського національного університету імені Івана Франка*
Сенишин М. С.
*магістр
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Senyshyn O. S.
*Doctor of Economic Sciences,
Associate professor of the Department of Management
Lviv National Ivan Franko University*
Senyshyn M. S.
*Master
Lviv National Ivan Franko University*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ЦІЛЬОВОГО ПРОГРАМУВАННЯ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL BASES OF THE STATE PROTECTION TARGETED PROGRAMMING OF NATURAL ENVIRONMENT IN UKRAINE

Анотація. У науковій праці розглянуто організаційно-інституційні засади державного цільового програмування охорони природного довкілля в Україні, зокрема здійснено характеристику нормативно-правових документів у цій сфері; подано низку державних органів, наділених координаційними, організаційно-розпорядчими та контрольними функціями щодо цільового програмування у сфері охорони навколишнього природного середовища. Автором наголошено на тому, що головними завданнями формування державної екологічної політики України є створення нової системи екологічного законодавства й формування державного механізму забезпечення дотримання правових екологічних вимог та їх імплементація до екологічного законодавства країн Європейського Союзу.

Ключові слова: державне цільове програмування, цільові комплексні програми, охорона природного довкілля, нормативно-правове забезпечення, екологічне програмування, система екологічного законодавства.

Вступ та постановка проблеми. Розуміння правового забезпечення державного екологічного програмування як інструмента соціальної організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних та соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правові засоби регіональної екологічної діяльності, допомагає орієнтуватися під час вирішення практичних проблем правотворчості та здійснювати її реалізацію.

Нині важливим є вдосконалення національного законодавчого та нормативно-правового забезпечення вільного доступу громадян до екологічної інформації з метою підвищення можливостей реалізації конституційних прав громадян на отримання екологічної інформації, ролі громадськості у процесі забезпечення та реалізації права на безпечне довкілля. Важливим аспектом екологічної політики України є гармонізація законодавства України до стандартів розвинених країн та міжнародних нормативно-правових актів з метою ефективного і якісного переходу на засади сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню нормативно-правових аспектів державного цільового програмування охорони природного довкілля в Україні присвячено роботи українських вчених-економістів, таких як, зокрема, Г. Атаманчук, О. Веклич, Л. Гринів, Б. Данилишин, Л. Качаровська, В. Костицькич, В. Кравців, О. Лазор, Н. Малиш, Л. Мельник, М. Пилипчук, В. Погорілко, Ю. Туниця, М. Хилько.

Метою статті є дослідження нормативно-правових аспектів державного цільового програмування охорони

природного довкілля в Україні, зокрема характеристика та аналіз нормативно-правових документів та огляд державних органів, наділених координаційними, організаційно-розпорядчими та контрольними функціями щодо охорони навколишнього природного середовища.

Результати дослідження. Екологічне законодавство України почало формуватися в 1990 році після ухвалення Декларації про державний суверенітет України. В розділі цієї Декларації «Екологічна безпека» проголошено право України самостійно встановлювати порядок організації охорони природи на її території та порядок використання природних ресурсів.

Основні норми екологічного законодавства закріплені в Конституції України. Зі 159 статей Конституції України 15 статей, а саме 3, 13, 14, 16, 49, 50, 66, 85, 92, 106, 116, 119, 132, 138, 142 статті, мають пряме або опосередковане відношення до охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. В них закріплені основні екологічні права і обов'язки громадян, сформульовані повноваження законодавчої та виконавчої гілок державного управління [1]. І хоча норми Конституції України сформульовані у загальних термінах «забезпечення екологічної безпеки», «підтримка екологічної рівноваги», «неспричинення шкоди довкіллю», водночас Основний Закон України чітко декларує, що досягнення цієї мети можливо тільки шляхом запобігання або мінімізації будь-яких негативних дій людини на навколишнє природне середовище.

Важливим етапом екологічного нормотворення є прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [2]. Цей

Закон є системоутворюючим актом і визначає економічні, соціальні, правові засади організації охорони довкілля.

Зазначимо, що Постановою Верховної Ради України «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР уточнюється перелік об'єктів державного управління (регулювання), до яких зараховано такі [3]: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів; природні ресурси, як такі, що залучені в господарський обіг, так і ті, що не використовуються в господарській діяльності в даний час (земля, надра, вода, атмосферне повітря, ліси та інша рослинність, тваринний світ); ландшафти та інші природні комплекси; території та об'єкти природно-заповідного фонду України; здоров'я та життя людей.

Варто відзначити також, що саме протягом періоду незалежності нашої держави було прийнято найбільшу кількість нормативно-правових актів у сфері захисту довкілля. Серед них слід назвати такі: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Закони України «Про охорону атмосферного повітря», «Про тва-

ринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну експертизу», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та інші підзаконні нормативно-правові акти загальнодержавного значення у сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів [4–11]. Саме такі документи деталізують та розмежують повноваження між центральними та регіональними органами державної влади, спрямовані на досягнення екологічної безпеки.

Комплексним стратегічним документом, що сприяє втіленню екологічної політики держави в рамках концепції сталого розвитку, є Закон України «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» та розроблений відповідно до Стратегії «Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» [11].

Ієрархію нормативно-правових актів, які формують засади державного цільового програмування охорони природного довкілля в Україні, можна представити у такому вигляді (табл. 1).

У сучасних умовах розвитку ринкових відносин державна екологічна політика України будується під

Таблиця 1

Нормативно-правові акти розробки державних цільових програм у сфері охорони довкілля України

Ієрархія документа	Нормативний акт
Міжнародні конвенції і угоди, прийняті Верховною Радою України	Декларація та Програма Дій Людства в XXI столітті (м. Ріо-де-Жанейро, 1992 рік), Конвенція з морського права (1984 рік), Протокол про скорочення викидів сірки або їх трансграничних потоків щонайменше на 30 відсотків (м. Гельсінкі, 1985 рік), Монреальський Протокол про обмеження використання речовин, що руйнують озоновий шар (1987 рік), Протокол про обмеження викидів окислів азоту та їх трансграничних потоків (м. Софія, 1988 рік), Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (м. Нью-Йорк, 1992 рік), Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (м. Кіото, 1997 рік), Орхутський протокол щодо стійких органічних забруднювачів та важких металів (м. Орхус, 1998 рік), Протокол про боротьбу з підкисленням, евтрофікацією і приземним озоном (м. Гетеборг, 1999 рік).
Закони України	Конституція України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Закони України «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну експертизу», «Про екологічний аудит», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року», «Про державні цільові програми», «Про концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».
Підзаконні акти Верховної Ради України	Постанова Верховної Ради України «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки».
Укази Президента України	Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» від 15 вересня 2003 року.
Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки».
Загальнообов'язкові акти Міністерства екології та природних ресурсів, інших міністерств і відомств	Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання», Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм», Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Методики оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм».

Джерело: власна розробка авторів

впливом певного тиску з боку Європейського Союзу та прагнень України інтегруватися до європейської спільноти з урахуванням міжнародних документів. У сфері права вона характеризується формуванням законодавчої і нормативної бази охорони навколишнього середовища, природокористування; встановленням відповідальності за порушення вимог екологічного правопорядку та безпеки; створенням спеціальних управлінських і охоронних структур, а також через участь у міжнародних і міждержавних заходах з охорони навколишнього природного середовища та іншими показниками.

З 1990 року Верховною Радою України було ухвалено понад 25 природоохоронних законів. Останніми роками в Україні прийнято низку законів і постанов Кабінету Міністрів з питань метрології, стандартизації та сертифікації в галузі природокористування й охорони довкілля з метою наближення їх до світових норм, особливо норм країн-членів Європейського Союзу.

Чинне законодавство України розрізняє державне та громадське управління природокористуванням. Основна питома вага управлінської діяльності в цій галузі належить центральним органам державного управління, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування в межах їх компетенції, визначеної законодавством.

Конституція України і нормативні акти екологічного законодавства визнають громадське управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища важливим конституційним принципом екологічного права. Він ґрунтується на декількох конституційних нормах. По-перше, природні багатства України є об'єктами права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цими природними об'єктами відповідно до закону (стаття 13). По-друге, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (стаття 50). По-третє, громадяни зобов'язані, у свою чергу, не заподіювати шкоду природі та відшкодувати завдані ним збитки (стаття 66). І по-четверте, громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів (статті 36), в тому числі і екологічних [1]. Отже, наведені норми свідчать про те, що кожний громадянин як має право, так і зобов'язаний робити свій особистий внесок в раціональне природокористування і охорону довкілля, діючи самостійно або в складі громадського об'єднання екологічного напрямку.

Державні органи, наділені координаційними, організаційно-розпорядчими та контрольними функціями щодо навколишнього природного середовища або його частини, визнаються органами спеціальної компетенції. Сфера їхньої діяльності – виключно чи переважно – організація, використання, відтворення та охорона природних об'єктів і довкілля загалом. Певних організаційних змін ці органи зазнають в процесі поетапного впровадження в Україні адміністративної реформи, що проводиться відповідно до Указів Президента «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 року та «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» від 15 вересня 2003 року.

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є Кабінет

Міністрів України, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

До спеціально уповноважених законодавчими актами органів державної виконавчої влади, які виконують цільові функції екологічного управління, належать спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів – Міністерство екології та природних ресурсів України; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна екологічна інспекція; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна служба заповідної справи; Державне агентство земельних ресурсів України; Державне агентство України по водному господарству; Державне агентство лісового господарства України; Державне агентство рибного господарства України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Міністерство з питань надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України; спеціально уповноважений орган виконавчої влади в галузі екології та природних ресурсів у АР Крим – Республіканський комітет АР Крим з екології та природних ресурсів; Державна екологічна інспекція Республіканського комітету АР Крим з екології та природних ресурсів; державні екологічні інспекції в областях тощо.

Центральні органи виконавчої влади в сфері охорони природного довкілля та раціонального природокористування, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, представлені на рис. 1.

Важливим пріоритетом підвищення ефективності державного управління в екологічній сфері є вирішення проблеми підвищення якості екологічної освіти, зокрема професійної освіти для підготовки фахівців державного управління, виконувани обов'язки яких будуть пов'язані із прийняттям рішень щодо реалізації екологічної політики в регіоні.

Інституційна і функціональна модернізація потребують значної професійної переорієнтації управлінського персоналу і керівників, які відповідають за ухвалення рішень. Необхідно створити інноваційну систему професійної перепідготовки й оцінки компетенції державних службовців.

Нині державна екологічна політика України будується також з урахуванням міжнародних документів у сфері права.

Головним законодавчим актом, за яким проводиться ефективна державна політика щодо раціонального використання і відтворення лісових ресурсів в Україні, є Лісовий Кодекс України [6]. Основні вимоги до ведення лісового господарства та заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів, відповідно до цього Кодексу, затверджуються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, наказами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади.

Висновки. Отже, екологічне законодавство є одночасно продуктом і основною формою закріплення державної екологічної політики. Тому актуальним та вкрай необхідним є вдосконалення сучасної державної екологічної політики



Рис. 1. Центральні органи виконавчої влади в сфері охорони природного довкілля та раціонального природокористування

Джерело: власна розробка авторів

України, а саме цілеспрямоване формування нового екологічного законодавства, яке буде відповідати наявним викликам сьогодення. На жаль, нормативно-правові акти, що приймаються в екологічній сфері України, є недосконалими, більшою мірою декларативними та неконкретними, характеризуються нечітким та непрозорим механізмом регулювання відповідних процедур (екологічне нормування, ліцензування тощо), відсутністю дієвих механізмів та інструментів реалізації нормативних вимог.

А тому головними завданнями формування державної екологічної політики України в сучасних умовах є створення нової системи екологічного законодавства та екологізації інших галузей законодавств (кримінального, адміністративного, цивільного, господарського тощо), а також формування, реалізація державного механізму забезпечення дотримання правових екологічних вимог та їх імплементація до екологічного законодавства країн Європейського Союзу й інших розвинутих країн світу.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : станом на 28 червня 1996 року № 254/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Гринів Л. Екологічна економіка : [навч. посібник] / Л. Гринів. – Львів : Магнолія–2006, 2009. – 380 с.
3. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-ВР>.
4. Водний Кодекс України : станом на 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-ВР>.
5. Про надра : Кодекс України станом на 27 липня 1994 року № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94-ВР>.
6. Лісовий Кодекс України : станом на 21 січня 1994 року № 3852-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України станом на 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
8. Про екологічну експертизу України : Закон України станом на 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-ВР>.
9. Про природно-заповідний фонд України : Закон України станом на 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
10. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України станом на 27 лютого 1991 року № 791а-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/791a-12>.
11. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року : Закон України станом на 21 грудня 2010 року № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

Аннотация. В научной работе рассмотрены организационно-институциональные основы государственного целевого программирования охраны окружающей природной среды в Украине, в частности осуществлена характеристика нормативно-правовых документов в этой сфере; представлен ряд государственных органов, наделенных координационными, организационно-распорядительными и контрольными функциями по целевому программированию в сфере охраны окружающей природной среды. Автором сделан акцент на том, что главными заданиями формирования государственной экологической политики Украины являются создание новой системы экологического законодательства и формирования государственного механизма обеспечения соблюдения правовых экологических требований и их имплементация к экологическому законодательству стран Европейского Союза.

Ключевые слова: государственное целевое программирование, целевые комплексные программы, охрана природной окружающей среды, нормативно-правовое обеспечение, экологическое программирование, система экологического законодательства.

Summary. In the scientific work the organizational and institutional bases of state targeted programming of environment protection in Ukraine were considered, in particular the description of the legal documents in this sphere was carried out; a number of state bodies, provided with coordination, organizational, managerial and control functions for targeted programming in the field of environmental protection are represented. It is noted by the author that the main tasks of forming the state environmental policy of Ukraine are the creation of a new system of environmental legislation and the formation of a state mechanism for ensuring compliance with legal environmental requirements and their implementation into environmental legislation of the European Union countries.

Key words: state target-oriented programming, target integrated programs, environmental protection, regulatory-legal support, ecological programming, system of ecological legislation.