

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/392218>

Фелонюк Д. Л.,

*здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Волинського національного університету імені Лесі Українки*

ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ

INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL SUPPORT FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE: SOME ASPECTS OF CLASSIFICATIONS

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу суб'єктного складу інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України. Досліджено окремі наукові підходи до класифікації суб'єктів з позицій державного управління та громадського управління, а також відповідні норми чинної вітчизняної нормативно-правової бази з цих питань. Окреслена роль громадськості в реалізації екологічної політики як суб'єкта управління, урахуваючи особливості її правової природи. З урахуванням положень Орхуської конвенції акцентовано увагу на доцільності розуміння громадськості як самостійного суб'єкта, який не лише через громадські організації бере участь в управлінні та реалізації екологічної політики держави, але й у інших формах (як колективних, так й індивідуальних) бере (може брати) участь у її формуванні та здійсненні.

Проаналізовано основні наукові підходи до складу суб'єктів, які здійснюють державне управління охороною навколишнього природного середовища: 1) державні органи усіх гілок влади; 2) тільки органи державної виконавчої влади; 3) органи законодавчої та виконавчої влади.

Констатована наявність в юридичній літературі багатоманітності підходів до класифікації суб'єктного складу регулюючого впливу на екологічну сферу. Наголошено, що значною мірою така ситуація пояснюється неоднаковим розумінням категорій «управління», «державне управління», «громадське управління», «регулювання» тощо. Обґрунтовано, що дослідження інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України засвідчує потребу в подальшому науковому осмисленні та всебічному теоретико-правовому аналізі завдань, функцій і компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, а також прав та обов'язків інших суб'єктів (у тому числі громадськості й окремих громадян). Зазначено, що термінологічна визначеність, чіткість та логічна структурованість суб'єктного складу в системі управління, регулювання, координації та інших формах розробки і здійснення екологічної політики матиме важливе значення як для наукової теорії, так і в перспективі сприятиме удосконаленню вітчизняного законодавства про охорону навколишнього природного середовища в частині регламентації правового статусу відповідних суб'єктів.

Ключові слова: *екологічна політика, інституційно-функціональне забезпечення, державне управління, громадське управління, формування та здійснення екологічної політики, органи державної влади, громадськість.*

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the subject composition of the institutional and functional support for the formation and implementation of environmental policy of Ukraine. Some scientific approaches to the classification of subjects from the standpoint of public administration and public administration, as well as the relevant norms of the current domestic legal framework on these issues. The role of the public in the implementation of environmental policy as a subject of management is outlined, taking into account the peculiarities of its legal nature. Taking into account the provisions of the Aarhus Convention, emphasis is placed on the expediency of understanding the public as an independent entity, which not only through public organizations participates in the management and implementation of environmental policy, but also in other forms (both collective and individual) participation in its formation and implementation.

The main scientific approaches to the composition of the subjects that carry out state management of environmental protection are analyzed: 1) state bodies of all branches of government; 2) only bodies of state executive power; 3) legislative and executive bodies.

The existence of a variety of approaches to the classification of the subject composition of the regulatory impact on the environmental sphere in the legal literature. It is emphasized that this situation is largely explained by the different understanding of the categories of "government", "public administration", "public administration", "regulation" and so on. It is substantiated that the study of institutional and functional support for the formation and implementation of environmental policy of Ukraine shows the need for further scientific understanding and comprehensive theoretical and legal analysis of tasks, functions and competencies of public authorities and local governments and rights and responsibilities of other entities (including the public and individuals). It is noted that the terminological certainty, clarity and logical structure of the subject composition in the system of management, regulation, coordination and other forms of development and implementation of environmental policy will be important for scientific theory and in the future will improve domestic environmental legislation. in terms of regulating the legal status of relevant entities.

Key words: *environmental policy, institutional and functional support, public administration, public administration, formation and implementation of environmental policy, public authorities, the public.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах аксіоматичним є твердження про пряму залежність соціально-економічного рівня розвитку регіону, окремої країни та світу загалом від ефективності екологічної політики, раціональності її формування, а також ступеня реалізації заходів зі збереження й охорони довкілля. При цьому збалансоване природокористування, а відповідно й забезпечення екологічної безпеки, сприятливого для життя та здоров'я людини навколишнього природного середовища, підтримання екологічної рівноваги має досягатися скоординованими діями усіх без винятку суб'єктів – державними і наддержавними структурами, представниками громадськості й окремими індивідами.

Провідну роль в регулюванні екологічної сфери, безумовно, відіграє держава, однак складність та багатогранність інституційно-функціонального забезпечення екологічної політики визначають актуальність питань класифікації суб'єктного складу, який здійснює прямий чи опосередкований вплив на її формування і здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти управління і регулювання у сфері навколишнього природного середовища досліджувалися в роботах таких авторів, як В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, Х.А. Григор'єва, А.В. Духневич, В.М. Єрмоленко, О.С. Заржицький, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, В.І. Лозо, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, В.Ф. Погорілко, О.О. Погрібний, В.Д. Сидор, А.К. Соколова, А.М. Стагівка, Т.Є. Харитонова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших. Водночас, попри чималу кількість праць учених з означеної проблематики, низка питань, які стосуються класифікаційних підходів до інсти-

туційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України, залишаються дискусійними.

Виклад основного матеріалу. В правовій літературі наявний досить широкий спектр поглядів на управління й регулювання у сфері навколишнього природного середовища і, відповідно, на класифікацію суб'єктів, які беруть участь у формуванні та здійсненні вітчизняної екологічної політики. Значною мірою такий стан речей пояснюється тим, що ці питання досліджувалися не тільки юристами з позицій різних галузей права (адміністративного, екологічного та ін.), але й представниками інших сфер наукових розробок – державного управління, економіки, політики тощо.

Так, аналізуючи адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні, О.Я. Лазор зазначає: «Загалом система управління охоплює такі інституції: загального та спеціального державного управління, місцевого самоврядування, громадського управління. ... Організація системи управління у сфері реалізації екологічної політики має два основні зрізи: адміністративно-територіальний і галузевий. Перший сформований відповідно до адміністративно-територіального устрою, де суб'єктами управління є інституції різного рівня: державного, обласного, районного та окремих населених пунктів – місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Інституціями галузевого (спеціального) державного управління є Міністерство екології та природних ресурсів України (*нині – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – Авт.*) і його територіальні управління» [1, с. 15]. Одночасно вчений слушно наголошує на відмінності таких понять, як «державне управління» та «державне

регулювання». Останнє, зокрема, передбачає здійснення комплексних заходів у сфері екологічної політики з метою їх упорядкування, тоді як державне управління для досягнення своєї мети використовує адміністративні впливи [1, с. 9].

Розглядаючи механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, М.В. Андрієнко та В.С. Шако обґрунтовують, що таку політику реалізують органи державної влади та суб'єкти, що мають спеціальні повноваження (організаційний механізм). В числі цих органів названі автори виділяють: 1) органи державної влади, які належать до системи загального державного управління (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України та ін.); 2) органи відомчого управління та контролю, органи спеціалізованого функціонального управління (Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство внутрішніх справ України та ін.); 3) органи спеціалізованого управління з використанням окремих видів ресурсів (Державна служба геології та надр України, Державне агентство земельних ресурсів України та ін.); 4) органи громадського управління (Українське товариство охорони природи, Українська екологічна асоціація «Зелений світ» та ін.) [2, с. 48].

Загалом погоджуючись із наведеними позиціями, зауважимо, що окремі твердження, на нашу думку, потребують деяких уточнень. Це, зокрема, стосується визначення ролі громадськості в реалізації екологічної політики як суб'єкта управління, урахувавши особливості її правової природи. Звичайно, якщо йдеться про громадські організації (О.Я. Лазор говорить про «інституції громадського управління», а М.В. Андрієнко та В.С. Шако – про «органи громадського управління»), то відповідно до положень ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України [3]. Саме ж управління охороною навколишнього природного середовища, згідно з ч. 1 цієї ж статті закону, полягає у здійснен-

ні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності [3]. Тобто ті громадські організації, у статуті яких відповідна діяльність не передбачається, не можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, однак можуть залучатися до діяльності, пов'язаної з формуванням та реалізацією екологічної політики.

Якщо ж розглядати громадськість у значенні, наведеному в ст. 3 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуській конвенції) від 25.06.1998, як «одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою» [4], то більш прийнятним є розуміння громадськості як самостійного суб'єкта, який не лише через громадські організації бере участь в управлінні та реалізації екологічної політики держави, але й у інших формах (як колективних, так й індивідуальних) бере (може брати) участь у її формуванні та здійсненні. Крім цього, таке формулювання, на наш погляд, дозволить чіткіше відмежувати інститут власне громадського управління від державного управління, які подекуди переплітаються у дослідженнях під час проведення різних класифікацій суб'єктного складу інституційно-функціонального забезпечення екологічної політики.

Так, як слушно вказує Н. Тішкова, державне управління охороною навколишнього середовища можна визначити як цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави через спеціально утворені органи, що складають певну систему, на суспільні відносини в сфері охорони навколишнього середовища шляхом реалізації комплексного механізму державного управління (сукупність економічних, соціальних, організаційних, політичних, правових та інших заходів) з метою реалізації завдань держави в галузі охорони навколишнього середовища [5, с. 145]. Підтримуємо таку позицію дослідниці та вважаємо, що державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, як і державне управління в системі інституційно-

функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики, доцільно розглядати саме як діяльність органів державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), які наділені відповідною компетенцією. Цей підхід дозволяє також конкретизувати роль і значення органів місцевого самоврядування, які також беруть активну участь у формуванні та реалізації державної екологічної політики, наділені владними повноваженнями, однак не є органами державної влади, хоча традиційно й належать до категорії суб'єктів державного управління в досліджуваній сфері.

У цьому контексті слід звернути увагу на струнку, логічно вибудовану класифікацію видів управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища залежно від сфери впливу на підконтрольні об'єкти, проведеною А.П. Гетьманом. Ця класифікація одночасно передбачає чітке визначення суб'єктів, які здійснюють управління. Зокрема, учений виокремлює такі види управління: 1) державне (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування); 2) галузеве (управління здійснюється в масштабах окремої галузі народного господарства, наприклад, сільськогосподарської, транспортної тощо, природоохоронними органами, що діють у структурі відповідної галузі); 3) виробниче (управління здійснюється в рамках окремого виробництва природоохоронними органами, що діють у його структурі); 4) громадське (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів громадськими природоохоронними об'єднаннями або окремими громадянами у рамках наданих їм повноважень) [6, с. 36–37].

Наведена класифікація в частині громадського управління повною мірою відповідає не тільки нормам Орхуської конвенції, як одного з важливих міжнародно-правових джерел екологічного права, ратифікованої нашою державою Законом України від 06.07.1999 № 832-XIV [7], але й належним чином узгоджується з положеннями низки вітчизняних нормативно-правових актів, які регламентують питання участі громадськості у формуванні та реалізації екологічної політики країни. Серед останніх варто назвати, наприклад, згаданий вище Закон України «Про

охорону навколишнього природного середовища» (залучення громадськості до розробки екологічних програм – ч. 3 ст. 6, громадські обговорення з питань впливу планованої діяльності на довкілля – пункт «є» ч. 1 ст. 9, участь громадських організацій та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища – пункт «в» ч. 1 ст. 10 тощо [3]), Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року (визначення участі громадськості у формуванні державної політики як принципу реалізації засад державної екологічної політики [8]), а також окремі підзаконні нормативно-правові акти з цих питань: Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 № 854/2004 [9], Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 і затверджені нею Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики й Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації [10], Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168 [11].

Водночас, класифікуючи види управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища, А.П. Гетьман вказує, що державне управління здійснюється органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування [6, с. 36]. З цього приводу в науковому середовищі досі тривають дискусії, оскільки таку позицію поділяють не всі дослідники. Зокрема, В.В. Токовенко, Н.Р. Нижник та О.А. Машков обґрунтовують думку, що державне управління не обмежується рамками лише виконавчої влади, а тому регулюючий, організуючий та координуючий вплив на усі сфери суспільства здійснюють три гілки влади [5, с. 143–144].

Своєю чергою, аналізуючи державну систему екологічного управління залежно від масштабності об'єктів і рівня суб'єктів екологічного управління, В.К. Матвійчук, Ю.О. Чугаєнко й О.І. Савенков виділяють макро- і мікроекологічне управління. Названі автори зазначають: «До суб'єктів, що здійснюють макроекологічне управління, належать центральні законодавчі й виконавчі структури, органи регіональної влади, органи екологічного управління. Вони уповноважені приймати управлінські рішення, що стосуються держави загалом, регіонів, галузей народного господарства тощо. До суб'єктів, що здійснюють мікроекологічне управління, належать виконавчі структури, органи місцевого самоврядування та органи екологічного управління, системи екологічного менеджменту суб'єктів господарювання. Вони уповноважені приймати управлінські рішення, що стосуються невеликих територій, окремих природних об'єктів, компаній, підприємств, організацій» [12, с. 32]. У цьому разі йдеться про виключення органів судової влади з числа суб'єктів, які здійснюють державне управління в екологічній сфері.

Висновки. Резюмуючи викладене, можна констатувати наявність у юридичній літературі багатоманітності підходів до класифіка-

ції суб'єктного складу регулюючого впливу на екологічну сферу. Значною мірою така ситуація пояснюється неоднаковим розумінням категорій «управління», «державне управління», «громадське управління», «регулювання» тощо. Дослідження інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України засвідчує потребу в подальшому науковому осмисленні та всебічному теоретико-правовому аналізі завдань, функцій і компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, а також прав та обов'язків інших суб'єктів (у тому числі громадськості й окремих громадян), які беруть участь у вирішенні проблем збереження і охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та інших питань екологічного характеру як на загальнодержавному, так і на регіональному (місцевому) рівнях. Термінологічна визначеність, чіткість та логічна структурованість суб'єктного складу в системі управління, регулювання, координації та інших формах розробки і здійснення екологічної політики матиме не лише безперечне значення для наукової теорії, але й у перспективі сприятиме удосконаленню вітчизняного законодавства про охорону навколишнього природного середовища в частині регламентації правового статусу відповідних суб'єктів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2004. 30 с.
2. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
4. 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 (дата звернення: 15.12.2021).
5. Тішкова Н. Поняття та сутність державного управління охороною навколишнього середовища. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Sv. 3. Vyd. 2. С. 139–145.
6. Екологічне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків : Право, 2009. 328 с.
7. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 06.07.1999 № 832-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
9. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31.07.2004 № 854/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854/2004#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

11. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

12. Матвійчук В.К., Чугаєнко Ю.О., Савенков О.І. Екологічна політика в системі державного управління національним господарством : Монографія. Київ : Національна академія управління, 2013. 198 с.