

М. В. Андриєнко,  
 д. н. держ. упр., доцент, начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту,  
 Український науково-дослідний інститут цивільного захисту  
 В. С. Шако,  
 здобувач, ПрАТ "Міжрегіональна академія управління персоналом"

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

M. Andriyenko,  
 Doctor of Sciences, Associate Professor, head of research center of civil protection measures,  
 Ukrainian Scientific Research Institute of Civil Protection  
 V. Shako,  
 Researcher, PJSC "Interregional Academy of Personnel Management"

### PROPOSALS FOR IMPROVING NORMATIVE LEGAL SUPPLY OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY IMPLEMENTATION AT THE REGIONAL LEVEL

*У статті розглянуто особливості державної екологічної політики України на регіональному рівні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя регіональної екологічної політики. Проаналізовано особливості й тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки в Україні. Обґрунтовано необхідність державного регулювання охорони довкілля, що лежить в основі екологічної політики держави. Проведений моніторинг нормативно-правової бази довів проблему неузгодженості законодавчих актів у цій сфері. Запропоновано напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні.*

*The article deals with the features of the state ecological policy of Ukraine at the regional level. The problematic aspects and contradictions of the regional ecological policy are outlined. The peculiarities and tendencies of development of normative-legal support of the state management in the field of ecological safety in Ukraine are analyzed. The necessity of state regulation of environmental protection underlying ecological policy of the state is substantiated. The monitoring of the regulatory framework proved the problem of inconsistency of legislative acts in this area. Areas of improvement of the legal and regulatory framework for the implementation of state ecological policy at the regional level are proposed.*

*Ключові слова: екологічна безпека, державна екологічна політика, нормативно-правове забезпечення, принципи екологічної безпеки, регіональна екологічна політика, моніторинг нормативно-правової бази.*

*Key words: ecological safety, state ecological policy, normative-legal support, principles of ecological safety, regional ecological policy, monitoring of normative-legal base.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державна політика у сфері екологічної безпеки повинна базуватися на стійкій системі законодавчих актів, нормативів, зберігаючи при цьому властивості еластичності, що характерно для перехідного періоду. Для політики важливими є здібності стосовно швидкого реагування на перетворення будь-яких компонентів як зовнішнього, так внутрішнього середовища.

Проте, в Україні практично не здійснюється єдина послідовна державна екологічна політика, не запроваджуються принципи раціонального природокористування та мінімізації негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності на регіональному рівні. Тому особливого значення як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях набуває питання

своєчасного виявлення та відстеження екологічних проблем і визначення шляхів їх запобігання та подолання.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Окремі положення щодо реалізації регіональної екологічної політики в Україні зазначені у працях таких учених, як Колбасова О.С., Амоші О.І., Балацького О.Ф., Сафронова Г.А., Андропова В.А., Карташова Є.Г., Степанова В.М., Шевчука В.Я., Балюка Г.І., Андрейцева В.І., Гетьмана А.П., Руденка Л.Г., Федорищевої А.Г., Попова В.К., Хумарова Н.І., Степаненка А.В., Трегобчука В.М., Туниці Ю.Ю., Шостак Л.Б. та ін.

Проте вивчення трактувань державної політики у сфері екологічної безпеки, її нормативно-правового за-

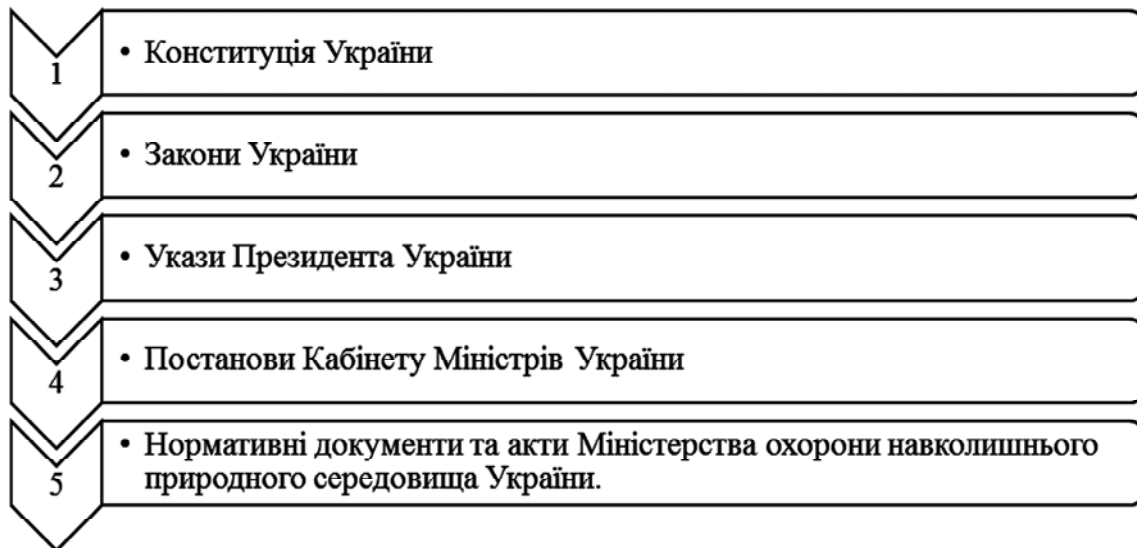


Рис. 1. Правові основи розробки регіональних екологічних програм

Джерело: складено автором на основі [2].

безпечення доводить, що реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є розробка пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Екологічний фактор стає фактором обмеження соціального розвитку не лише окремих регіонів, а й країни в цілому. Визначальна роль має належати структурним змінам в економіці країни, спрямованим на підвищення ефективності функціонування реального сектору виробництва та інфраструктури, структурної перебудови товарного виробництва в напрямку його екологізації та інноваційно-орієнтованого розвитку, зміцнення ролі інфраструктури, у тому числі-екологічної в національному господарстві.

За умов ринкових трансформацій в Україні виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси, які відбуваються при реалізації її пріоритетів. Дослідники акцентують увагу на необхідності вирішення багатьох сучасних екологічних проблем як на державному, так і на регіональному рівнях. Реаліями для України сьогодні є надмірне техногенне навантаження, особливо економічно розвинених регіонів [1].

Одним із основних інструментів державної екологічної політики в сучасних умовах є комплексні екологічні програми, які дозволяють ефективно вирішувати складний комплекс проблем, пов'язаних з напруженим станом навколишнього середовища України, в тому числі на регіональному рівні. Теоретико-прикладною базою розробки регіональних екологічних програм мають бути відповідні методологічні, методичні, правові, політичні, аналітичні основи.

У методичному плані розробка регіональних екологічних програм має базуватись на науково обґрунтова-

них методичних підходах і відповідати нормативно встановленим вимогам (рис. 1).

Чинне українське законодавство наділяє місцеві та регіональні органи державної влади, а також місцевого самоврядування вкрай важливими функціями та повноваженнями у сфері охорони довкілля. Сьогодні регіональні органи влади мають достатню кількість важелів щодо контролю за розробкою та реалізацією регіональних програм охорони довкілля в регіоні, який знаходиться в їх юрисдикції.

Слід відмітити, що середина 90-х років минулого віку характеризувалася активною розробкою проблеми правового забезпечення екологічної безпеки в різних сферах діяльності.

Разом з тим, основні нормативно-правові акти екологічного регулювання в Україні були ухвалені впродовж 1991—1995 рр. та уточнені і доопрацьовані протягом 2000—2017 рр. [3].

Основними з них є: Закони України "Про охорону навколишнього середовища" (1991 р.), "Про природно-заповідний фонд" (1992 р.), "Про охорону атмосферного повітря" (1992 р.), "Про тваринний світ" (1993 р.), "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" (1995 р.), "Про екологічну експертизу" (1995 р.) та інші; Кодекси України — земельний, лісовий, про надра, водний; ратифіковані міжнародні екологічні угоди тощо. Ці нормативно-правові акти визначають засади та рамки діяльності щодо захисту довкілля, використання різноманітних природних ресурсів, підтримання екологічної безпеки, збереження унікальних територій та природних об'єктів, які є частиною історико-культурної спадщини України.

Ідея правового забезпечення екологічної безпеки, як вимога, принцип і механізм правового регулювання у поєднанні з ефективним природокористуванням і забезпечення стандартизованої якості довкілля обумовив розробку концептуальних засад екологічних прав і свобод людини і громадянина, що знаменувало чітку гуманістичну спрямованість Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" прийнятого 25 червня 1991 р. Як показав досвід України, такі ідеї екологічного закону стали реальними і переконливими іннова-

ційного еколога-правового світогляду, забезпечені досвідом правозастосування його правових приписів.

Розвиток суверенної Української держави був неможливий без розробки та здійснення багатопланової, цілеспрямованої системи захисту її національних інтересів. У вирішенні цих завдань особливо відповідальна роль належить Концепції (Основам державної політики) національної безпеки України, яка була схвалена Верховною Радою України 16 січня 1997 р. [4].

У цій Концепції визначається в якості стану захищеності життєвоважливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, як необхідна умова щодо збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей. Головними об'єктами державної безпеки є громадянин — його права і свободи; суспільство — його духовні і матеріальні цінності; держава — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність, недоторканість кордонів.

Політика державної безпеки здійснюється з ціллю уникнення факторів, що призводить до погіршення життя людей, знищення потенціалу нормального розвитку країни. Вона спрямована на унеможливлення втрати реальних цінностей народу України, тобто ресурси, культурні надбання, екосистеми тощо.

Таким чином, екологічна безпека є складовою загальної безпеки, яка, у тому числі, формує систему національної безпеки України. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України пріоритетними національними інтересами визначає забезпечення економічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства, зміцнення генофонду українського народу, його фізичного й морального здоров'я та інтелектуального потенціалу тощо.

Пріоритетність національних інтересів та загрози національній безпеці України визначають державну екологічну політику, яка реалізується через відповідні доктрини, стратегії, концепції і програми у різних сферах державної безпеки відповідно до діючого законодавства.

Досліджуючи проблеми екологічної політики як об'єкту правового регулювання, необхідно зазначити, що це явище є відносно новим для вітчизняного екологічного права та еколога-правової науки. Проте, незважаючи на це, правове забезпечення екологічної політики, спрямованої на досягнення екологічної безпеки, вже сьогодні характеризується багатогранністю та комплексністю. Це проявляється в тому, що екологічна політика увібрала в себе риси та категорії політики та адміністрування, екології та природокористування, правової науки [5].

Проведений в ході дослідження моніторинг законодавчих актів у сфері екологічної безпеки в Україні доводить, що проблеми нормативно-правового забезпечення державного управління протягом довгих років ускладнювались також відсутністю узгодженої концепції державної екологічної політики. Тому важливим етапом становлення державної політики України в екологічній сфері стало затвердження у 2010 р. Закону України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року". Цей Закон в якості мети визначає стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування еко-

логічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [6].

Разом з тим, у межах екологічного моніторингу проводиться державна екологічна інспекція, яка здійснює контроль за дотриманням екологічного законодавства, екологічних нормативів, встановлює рівень відхилень від встановлених норм, визначає штрафні санкції за допущені відхилення.

Аналіз законодавчих актів, що формують правовий механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні свідчить, що екологічна складова регіонального розвитку представлена в них незначно. Нормами екологічного законодавства передбачені повноваження органів державного управління та місцевого самоврядування різного рівня щодо розробки та затвердження екологічних програм (розділ III—IV Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), але місце таких програм в системі програм економічного і соціального розвитку регіонів не визначено. Зіставлення стратегічних документів у зазначених сферах Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. та Закону "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" демонструє неузгодженість їх положень.

Так, у Державній стратегії регіонального розвитку природні ресурси, їх ефективне господарське використання не розглядаються як фактор соціально-економічного розвитку; не передбачено заходів щодо еколога-соціально-економічного планування розвитку регіонів і міст. Між тим Стратегія державної екологічної політики визначає поєднання систем територіального соціально-економічного та екологічного планування, впровадження стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу державних і приватних проектів на навколишнє середовище як першочергові заходи регіональної екологічної політики (ціль 7). Відповідно до оцінки виконання Стратегії, здійсненої Міністерством екології і природних ресурсів України, відсутність відповідного нормативного забезпечення є однією з головних перешкод досягнення зазначених цілей [7].

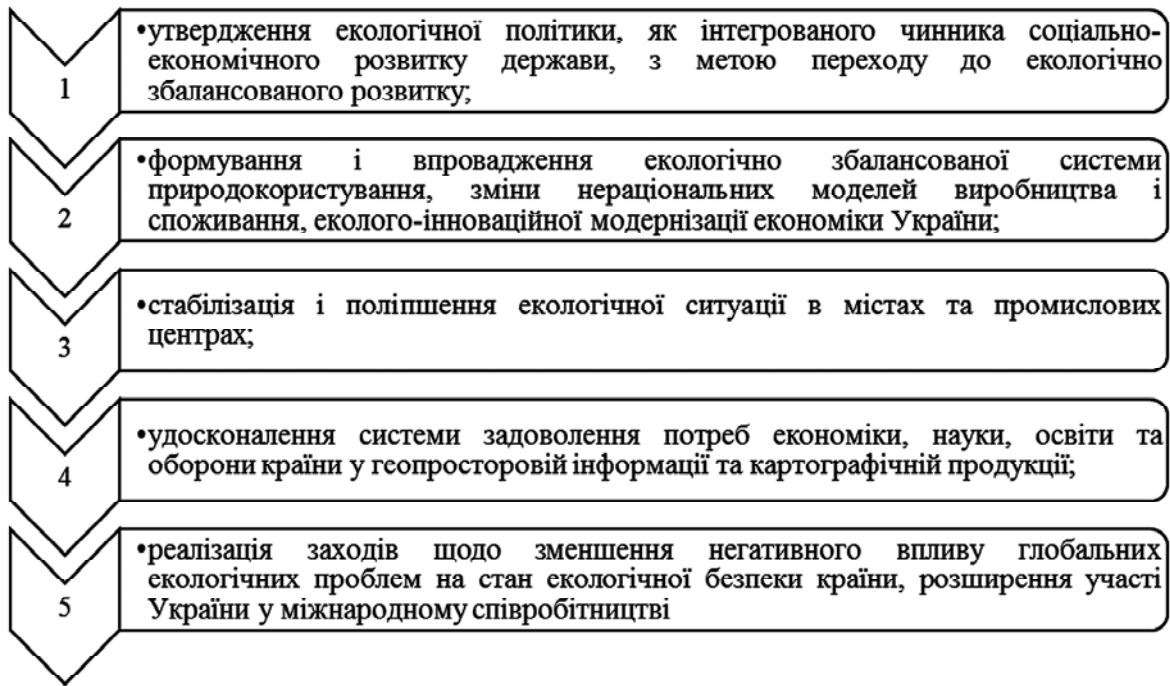
Спрямовуючи свою діяльність на стабілізацію і поліпшення екологічного стану території України, охорону, раціональне використання й відтворення усіх видів природних ресурсів, Міністерство визначило політичні пріоритети реалізації цього завдання шляхом ряду необхідних заходів (рис. 2).

Політичний підтекст розробки регіональних екологічних програм полягає також в необхідності їх спрямування на реалізацію тих цілей і завдань, що визначені стратегіями соціально-економічного розвитку регіонів.

Аналітичну основу розробки регіональних екологічних програм мають складати глибокий аналіз стану довкілля в регіоні і тенденцій його змін, прогнозні оцінки розвитку екологічної ситуації, формулювання екологічних проблем та вибір пріоритетних завдань, обґрунтування можливих шляхів їх вирішення.

Враховуючи вищевказане, на наш погляд, можна окреслити основні етапи розробки регіональних екологічних програм, які мають складатись з послідовних дій (табл. 1).

Варто розглянути можливі два сценарії вирішення екологічних проблем регіону.



**Рис. 2. Політичні пріоритетні напрями реалізації екологічного стану на території України**

Джерело: складено автором на основі [8].

Перший: поступове економічне поживлення су-проводжуватиметься глибокими структурними та техно-логічними змінами, що надасть траєкторії економічно-го розвитку екологічно безпечний характер і не призведе до відчутного погіршення стану довкілля.

Другий: економічне піднесення досягатиметься шля-хом "штучної" реанімації промислового виробництва без серйозних структурних реформ, що спричинить ріст ан-тропогенного навантаження на природне середовище і, таким чином, перетворить фактор економічного зростан-ня в несприятливий чинник екологічної стабілізації [9].

За будь-якого розвитку подій, треба визнати, що альтернативи економічному росту на цей момент про-сто не існує, навіть при його негативних екологічних на-слідках. Адже тільки економічне піднесення дасть змо-гу збільшувати обсяги екологічних інвестицій і поступо-во підвищити статус екологічних цінностей в ієрархії інших соціальних пріоритетів. Отже, враховуючи те, що екологічні потреби сьогодні об'єктивно є далеко не пер-шорядними в рейтингу соціальних інтересів, пріори-

тетність завдань економічної стабілізації і подальшого зростання не викликають сумніву [10].

За умови, що склалися, доцільно як першочергові визначити заходи, що спираються на вже опрацьовані законодавчі механізми, можуть бути терміново здійс-нені без значних витрат і одночасно є основою для реалізації інших цілей регіональної екологічної політики. Такими заходами є законодавче забезпечення:

- оцінки впливів на довкілля, зокрема, проведен-ня стратегічної екологічної оцінки;
- функціонування екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи.

Законодавче забезпечення оцінки впливів на довкілля. В чинному законодавстві вже впроваджено деякі види оцінки впливів на довкілля: екологічна експертиза як аналіз та оцінка перед проектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середо-вища (розділ VI Закону України "Про охорону навколиш-нього природного середовища", Закон "Про екологічну

**Таблиця 1. Етапи розробки регіональних екологічних програм**

Етап	Характеристика
Етап 1	Збір інформації про стан довкілля, її аналіз, оцінка екологічної ситуації, визначення тенденцій її розвитку
Етап 2	Формулювання екологічних проблем регіону з їх подальшою деталізацією і територіальною прив'язкою
Етап 3	Розробка критеріїв оцінки гостроти (актуальності) територіальних екологічних проблем
Етап 4	Ранжування територіальних екологічних проблем за рівнем їх гостроти на основі розроблених критеріїв
Етап 5	Групування територіальних екологічних проблем з точки зору можливостей їх вирішення на: місцевому рівні; обласному рівні; державному рівні
Етап 6	Обґрунтування поточних та перспективних можливостей фінансово-ресурсного забезпечення природоохоронної діяльності на регіональному рівні
Етап 7	Формулювання мети програми, її пріоритетних напрямів та завдань з врахуванням національних та регіональних цілей стратегічного розвитку
Етап 8	Відбір природоохоронних заходів для включення в програму, обґрунтування обсягів та джерел їх фінансування, термінів виконання, виконавців
Етап 9	Обґрунтування завдань та напрямів діяльності щодо екологізації суспільного життя та управління, зокрема: економічна політика; підприємницький сектор; управління екологічною безпекою; наука та інформація; громадськість; екологічна освіта та виховання; міжнародне співробітництво
Етап 10	Оцінка очікуваних економічних, соціальних та екологічних результатів реалізації програми

Джерело: складено автором.

експертизу"; оцінка впливу на навколишнє природне середовище проектів господарської та іншої діяльності (ст. 52 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища", ст. 31 Закону "Про регулювання містобудівної діяльності"); поточна оцінка методами моніторингу довкілля (ст. 22 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), екологічного аудиту (Закон України "Про екологічний аудит").

Україною ратифіковано Конвенцію ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25.02.1991 року та Протокол щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції. Ратифікація Протоколу не тільки забезпечує виконання Україною міжнародних зобов'язань, його положення визначають сферу застосування стратегічної екологічної оцінки та є основою для впровадження її ефективних процедур на національному рівні. Відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС держава прийняла зобов'язання в частині наближення національного законодавства до законодавства ЄС щодо управління довкіллям та інтеграції екологічної політики у інші галузеві політики (Директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище та № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище). Разом з тим, жоден із чинних законів не охоплює всі передбачені законодавством види оцінки, не встановлює критерії розмежування сфер їх застосування. Отже, законодавство про оцінку впливу на довкілля потребує систематизації [11].

Нині до Верховної Ради України подано два законопроекти вказаного спрямування: "Про стратегічну екологічну оцінку"; "Про оцінку впливу на довкілля". Оскільки зазначені акти пов'язані за предметом регулювання, доцільним є їх розгляд "пакетом". Аналіз тексту законопроектів дозволяє висловити такі зауваження щодо їх змісту.

Звертає на себе увагу неузгодженість положень проектів з чинним законодавством і не системність запропонованих змін. Широке визначення предмету регулювання в проекті "Про оцінку впливу на довкілля" дає підстави вважати, що йдеться про певну систему видів оцінки. Однак в обох проектах немає вказання на всі чинні види оцінки, розмежування сфер їх застосування. Суперечливим є підхід до місця екологічної експертизи в цієї системі. Так, проект "Про оцінку впливу на довкілля" пропонує відмову від екологічної експертизи шляхом визнання таким, що втратив чинність, відповідного закону. Законопроект "Про стратегічну екологічну оцінку" навпаки передбачає застосування екологічної експертизи поряд із стратегічною екологічною оцінкою та містить положення щодо внесення змін до спеціального Закону. Перелік законів, що потребують змін у зв'язку з прийняттям зазначених актів має бути суттєво розширений. Так, окрім зазначених змін мають бути внесені в Закони "Про місцеве самоврядування в Україні", Закон України "Про місцеві адміністрації", "Про землеустрій", Господарський та Земельний кодекси України.

В обох проектах не розкрито значення всіх ключових термінів, що вживаються у тексті даних актів. Наприклад, не надано визначення поняттям: "оцінка впливів на довкілля", "оцінка транскордонного впливу на довкілля"; "суб'єкти", "об'єкти оцінки"; "громадське обговорення"; "звіт з оцінки впливу"; "консультації з органами виконавчої вла-

ди"; "транскордонний вплив"; "транскордонні консультації"; "інформування про затвердження документа державного планування"; "після проектний моніторинг", "моніторинг виконання документа державного планування". Невизначеність основних понять спричиняє їх подвійне тлумачення, що в свою чергу, ускладнює проведення оцінки [12].

Сам процес оцінки чітко не регламентовано; не визначено систему критеріїв оцінки впливів на довкілля, коло суб'єктів цього процесу. Так, у проектах відсутні положення щодо замовників та виконавців оцінки впливів на довкілля, їх прав та обов'язків.

Слід зауважити, що проект "Про оцінку впливу на довкілля" (ст. 3) містить закритий (вичерпний) перелік з 37 видів діяльності та об'єктів, що підлягають оцінці, кожен з яких включає по декілька підвидів. При такому підході зміна характеру діяльності, властивостей об'єктів, виникнення їх нових видів потребує внесення змін в закон, що нівелює його ефективність.

Суттєвими прогалинами проекту "Про стратегічну екологічну оцінку" є відсутність норм-гарантій, які забезпечують незалежність її проведення та відсутність положень щодо джерел та порядку фінансування. Поза межами проекту залишилося питання процедури моніторингу виконання документа державного планування та врахування його результатів, наслідків невиконання вимог Закону щодо проведення стратегічної оцінки.

З огляду на висловлені зауваження доцільним уявляється доопрацювання обох проектів та розробка на їх основі спеціального Закону "Про оцінку впливів на довкілля". Прийняття такого акту дозволить систематизувати норми щодо видів оцінки впливів на стан навколишнього середовища та врегулювати відносини в процесі її застосування на різних етапах здійснення управлінської та господарської діяльності від прогнозування до спостереження за наслідками. Визначення в законі організаційних та економічних засад оцінки впливів на довкілля посилять правові основи формування та реалізації екологічної політики як на рівні держави, так і на рівні регіону.

Таким чином, пропонуємо в загальну частину Закону включити положення що визначають:

- основні терміни щодо предмету регулювання, зокрема, загальне поняття оцінки впливу на довкілля;
- систему принципів оцінки з розкриттям їх змісту;
- систему критеріїв оцінки впливів на стан навколишнього середовища;
- характеристики об'єктів та суб'єктів відносин у сфері оцінки (замовників, виконавців оцінки; органів виконавчої влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, органів місцевого самоврядування, органів державного управління у галузі охорони навколишнього середовища, у сфері охорони здоров'я, громадськості; інших зацікавлених суб'єктів, що мають право та/або обов'язок брати участь у проведенні оцінки, у тому числі в консультаціях та узгодженнях), права та обов'язки суб'єктів;
- систему видів оцінки (стратегічна екологічна оцінка; оцінка впливів на стан довкілля у транскордонному аспекті; оцінка запланованої виробничої та іншої господарської діяльності; оцінка поточної діяльності, що впливає на довкілля, поточного стану навколишнього середовища, яка здійснюється шляхом моніторингу довкілля, екологічного аудиту, спеціальні екологічні оцінки з окремих питань) та сферу їх застосування;

— запровадження переліків видів діяльності та об'єктів, що підлягають оцінці, з віднесенням їх затвердження відноситься до компетенції Кабінетом Міністрів України;

— порядок ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, режим інформації, що в ньому акумулюється;

— загальні правила щодо процесу здійснення оцінки [13].

Нормативне забезпечення функціонування екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи. Впровадження загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, яка функціонує на національному та регіональному рівнях, передбачено Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища". Відповідно до Стратегії державної екологічної політики створення мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, що включатиме, зокрема, національну систему кадастрів природних ресурсів, реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин мало бути завершено до 2015 р. (Ціль 1). Відповідно до оцінки виконання стратегії, здійсненої Міністерством екології і природних ресурсів України, стан виконання цього завдання є незадовільним. У системі міністерства функціонує Інформаційно-аналітичний центр державної системи моніторингу довкілля, завданням якого є забезпечення постійного автоматизованого обміну інформацією з регіональними центрами моніторингу довкілля; ведення єдиного банку даних про стан навколишнього природного середовища на основі екологічної інформації, яка отримується від усіх суб'єктів державної системи моніторингу. Однак на сьогодні інформаційно-аналітичну систему як сукупність організаційно-розпорядчих заходів збирання, оброблення, накопичення, проведення аналізу, збереження та відображення екологічних даних не створено. Акумульована міністерством інформація представлена фрагментарно. Так, на веб-сторінці міністерства розміщено "Система моніторингу національний геопортал", в якому містяться данні лише про природно-заповідні території України за період 2010—2011 рр.; регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища, де детальна інформація про стан довкілля надана за період до 2013 р. [14].

Паралельно впроваджується екологічна паспортизація регіонів України. Наказом Міністерства екології та природних ресурсів затверджено форму екологічного паспорту регіону. З огляду на встановлені вимоги, екологічний паспорт повинен бути комплексним документом, який містить еколого-економічні характеристики регіону (природно-ресурсний потенціал, екологічний ландшафт, інфраструктуру та стан розвитку екосистеми, стан довкілля, головні екологічні загрози та проблеми, перспективи їх вирішення) та є основою для прийняття управлінських рішень.

Разом з тим, здійснення екологічної паспортизації не інтегровано в процес формування екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи. Екологічні паспорти регіонів розміщені на сайті Міністерства екології але данні, що в них відображені, фактично не використовуються при здійсненні планування розвитку регіонів. Інституційним інструментом розкриття

внутрішнього потенціалу регіону є регіональні стратегії. У чинних стратегіях регіонального розвитку відсутній системний аналіз ресурсного потенціалу регіону та визначення способів його використання. Як правило, положення стратегій зосереджені лише на характеристиці окремих галузей та сфер діяльності, які становлять господарську основу для даного регіону, що послаблює стратегічну спрямованість документу [15].

Головною причиною незадовільного стану створення екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи є не сформованість організаційно-законодавчого механізму щодо її впровадження. На цей час відсутні норми, які регулюють питання її функціонування. Так, за змістом ст. 20 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" загальнодержавна екологічна автоматизована інформаційно-аналітична система є складовою державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Разом з тим, Положення про державну систему моніторингу довкілля взагалі не містить посилання на такий елемент цієї системи. Створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації віднесено Законом до компетенції Міністерства екології, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем є повноваженням місцевих рад (ст. 20, 15 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища"). Ст. 33 Закону України "Про місцеве самоврядування" створення місцевих систем включено до переліку делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [16].

Отже, законом не передбачений регіональний рівень вказаної системи та не забезпечений зв'язок між місцевим та загальнодержавним рівнем. Участь у проведенні моніторингу на регіональному рівні є компетенцією обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій (ст. 20 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища"), однак ані законом, ані Положенням не врегульовані способи та форми їх взаємодії з органами місцевого самоврядування з приводу забезпечення функціонування екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем. Не вирішені питання складу інформації, що інтегрується в систему, відповідальності за її достовірність та ненадання.

Процес екологічної паспортизації регіонів врегульовано лише на рівні підзаконного акту. Легальне визначення поняття "екологічний паспорт" відсутнє, чітко не регламентований круг суб'єктів паспортизації. За Наказом Міністерства екології екологічний паспорт регіону має бути затверджений головою обласних, Київської, севастопольської міських державних адміністрацій, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Таким чином, обов'язки щодо ведення екологічних паспортів покладені на вказані органи відомчим актом. Вимогами до форми паспорту передбачено, що він оформлюється у вигляді письмового документу на паперовому носії, що ускладнює доповнення його актуальною інформацією та не надає можливості приєднати до автоматизованої інформаційної системи [17].

З метою удосконалення нормативної бази у сфері моніторингу довкілля доцільно доповнити Закон Украї-

ни "Про охорону навколишнього природного середовища" положеннями, які б визначали місце загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи у складі державної системи моніторингу довкілля, коло її суб'єктів; зміст інформації, яка вноситься до системи та її режим. В структурі Розділу V Закону пропонуємо передбачити норми щодо екологічної паспортизації як форми обліку, інформування та прогнозування в галузі навколишнього природного середовища. На виконання ст. 20 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" необхідно розробити та затвердити Положення про автоматизовану інформаційно-аналітичну систему моніторингу навколишнього природного середовища та забезпечення доступу до екологічної інформації.

Таким чином, пропонуємо внести доповнення в Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища":

— ст. 22 доповнити положенням щодо місця загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи у складі державної системи моніторингу довкілля, визначення кола суб'єктів системи; змісту інформації, яка вноситься до системи, режиму інформації;

— розділ V Закону доповнити статтею, що визначає екологічну паспортизацію як форму обліку, інформування та прогнозування в галузі навколишнього природного середовища; систему екологічних паспортів, що діють в Україні, в тому числі, екологічні паспорти регіонів. Передбачити створення бази даних електронних екологічних паспортів.

Пропонуємо до змісту Положення про Загальнодержавну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему моніторингу навколишнього природного середовища та забезпечення доступу до екологічної інформації включити норми, що визначають:

- сферу дії положення;
- визначення автоматизованої системи, її рівнів та складових;
- принципи та завдання її функціонування;
- способи формування;
- коло суб'єктів автоматизованої системи на всіх рівнях функціонування; склад їх прав та обов'язків, форми взаємодії;
- орган, що відповідає за забезпечення роботи системи та її оператора;
- режим доступу до інформації;
- порядок та форми матеріального забезпечення та фінансування роботи системи на всіх рівнях;
- правила функціонування Загальнодержавної автоматизованої системи екологічної інформації як складової системи моніторингу навколишнього природного середовища;
- відповідальність за повноту, своєчасність і достовірність розміщення інформації; режим доступу до інформації;
- правила функціонування системи електронної бази даних екологічних паспортів регіонів.

Для підвищення їх ефективності та дієвості екологічних програм на регіональному рівні необхідно не тільки удосконалити стандарти розробки, процедури затвердження та механізми реалізації, а й докорінно переглянути їх досить часту всеосяжність і неконк-

ретність та надати їм більшої регіональної спрямованості. Необхідно оцінити ефективність виконання існуючих та доцільність продовження їх реалізації та розробити нові комплексні програми вже більш чіткого регіонального спрямування, адже екологічні проблеми в різних областях України мають значні відмінності.

Вирішення проблеми перетворення системи екологічних програм на ефективний інструмент здійснення середньо- та довгострокової державної екологічної політики на регіональному рівні є складним завданням, що потребує спільних зусиль центральних органів виконавчої влади та регіонів, запровадження взаємопов'язаних змін в бюджетній сфері, а також в інвестиційній, промисловій, аграрній, житлово-комунальній та інших видах державної політики та їх нормативно-правового забезпечення.

## ВИСНОВКИ

Загалом, дослідження, моніторинг та удосконалення діючої законодавчої практики щодо охорони навколишнього природного середовища вважаємо за доцільне проводити шляхом розробки і затвердження: нормативів у сфері екології та природокористування; комплексу еколого-економічних чинників щодо здійснення державного контролю стану довкілля, діяльності господарчих структур.

Таким чином, потребу регіоналізації екологічної політики можна пояснити не тільки значною екологічною диверсифікацією території України, а передусім, особливостями соціально-економічних процесів у регіонах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко не однорідними.

Звідси випливає об'єктивна необхідність регіональної диференціації управлінських рішень та практичних дій, спрямованих на стабілізацію і поліпшення екологічної ситуації. Потреба проведення регіональної екологічної політики виникає тоді, коли в умовах диверсифікованого екологічного простору стає очевидно низька результативність уніфікованих механізмів регулювання стану довкілля.

Важливо відзначити такі заходи нормативного регулювання в процесі реалізації механізму забезпечення екологічної безпеки: розробку стандартів у галузі екологічної безпеки, обґрунтування нормативів екологічно безпечної та лімітів екологічно небезпечної діяльності; зонування екологічно небезпечних територій та інші. Саме ці напрями можуть бути перспективними у проведенні подальших досліджень у галузі нормативно-правового забезпечення політики екологічної безпеки України.

## Література:

1. Сафранов Т.А. Екологічні основи природокористування: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів / Т.А. Сафранов. — 2-ге видання, стереотипне. — Львів: "Новий світ — 2000", 2004. — 248 с.
2. Андронов В.А. Екологія: курс лекцій / В.А. Андронов. — Х.: НУЦЗ України, 2013. — 135 с.
3. Карташов Є.Г. Державне управління стійкістю еколого-економічних систем; теорія, методологія, практика: монографія / Є.Г. Карташов. — К.: ТОВ "ДКС Центр", 2015. — 378 с.

4. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні / Г.І. Балюк. — К., 1997. — 196 с.

5. Андрейцев В.І. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави / В.І. Андрейцев // Право України, 2011. — № 2. — С. 71—72.

6. Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

7. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні та механізми її реалізації / В.С. Кравців. — НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Львів, 2007. — 72 с.

8. Селіванов В. Безпека України: нелегкий шлях становлення / В. Селіванов // Голос України. — 1993. — 6 квітня. — С. 3.

9. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А.П. Гетьман // Право України. — 2011. — № 2. — С. 17—18.

10. Дейли Г. Поза зростання: екологічна теорія стійкого розвитку / Г. Дейли: [пер. з англ.]. — К.: Основи, 2002. — 238 с.

11. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p>

12. Руденко Л.Г. Проблеми вдосконалення регіональної політики в Україні / Л.Г. Руденко, І.О. Горленко // Український географічний журнал. — 2010. — № 2. — С. 26—31.

13. Харичков С.К. Система інструментів мобілізації природно-ресурсного потенціала і екологізації регіонального розвитку / С.К. Харичков, Н.Н. Андреева // Вісник економічної науки України. — 2005. — № 1. — С. 132—142.

14. Попов В.К. Наукові основи екологічного законодавства України / В.К. Попов // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 4. — С. 35—36.

15. Хумарова Н.І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування / Н.І. Хумарова // Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. — Львів: НЛТУУ, 2005. — Вип. 15.6. — С. 187—194.

16. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О.С. Колбасов // Сов. государство и право, 1988. — № 12. — С. 47.

17. Якушенко Л.М. Щодо напрямків підвищення ефективності виконання загальнодержавних програм у природоохоронній сфері. Інформаційно-аналітична довідка [Електронний ресурс] / Л.М. Якушенко, Л.Д. Яценко. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/537/>

References:

1. Safranov, T.A. (2004), *Ekolohichni osnovy pryrodokorystuvannia* [Ecological bases of nature use], 2-d ed., "Novyj svit — 2000", L'viv, Ukraine.

2. Andronov, V.A. (2013), *Ekolohiia. Kurs lektsij* [Ecology. Course of lectures], NUTsZ Ukrainy, Kharkiv, Ukraine.

3. Kartashov, Ye.H. (2015), *Derzhavne upravlinnia stijkistiu ekoloho-ekonomichnykh system; teoriia, metodolohiia, praktyka* [State management of the sustainability of ecological and economic systems; theory, methodology, practice], TOV "DKS Tsent", Kyiv, Ukraine.

4. Baliuk, H.I. (1997), *Pravovi aspekty zabezpechennia iadernoi ta radiatsijnoi (radioekolohichnoi) bezpeky v Ukraini* [Legal aspects of nuclear and radiation (radioecological) safety in Ukraine], Kyiv, Ukraine.

5. Andrejtsev, V.I. (2011), "Tectological and Legal Aspects of Ensuring Modern Environmental Policy of the State", *Pravo Ukrainy*, vol. 2, pp. 71—72.

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *The Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period until 2020"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (Accessed 30 July 2017).

7. Kravtsiv, V.S. (2007), *Rehional'na ekolohichna polityka v Ukraini ta mekhanizmy ii realizatsii* [Regional environmental policy in Ukraine and mechanisms for its implementation], NAN Ukrainy. Instytut rehional'nykh doslidzhen', L'viv, Ukraine.

8. Selivanov, V. (1993), "Security of Ukraine: the difficult path of formation", *Holos Ukrainy*, vol. 6.04, pp. 3.

9. Het'man, A.P. (2011), "Methodological principles of formation of the legal basis for environmental protection", *Pravo Ukrainy*, vol. 2, pp. 17—18.

10. Dejly, H. (2002), *Poza zrostannia: ekolohichna teoriia stijkoho rozvytku* [Out of Growth: An Ecological Theory of Sustainable Development], *Osnovy*, Kyiv, Ukraine.

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), *The Law of Ukraine "The concept of the national environmental policy of Ukraine for the period until 2020"*, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p> (Accessed 30 July 2017).

12. Rudenko, L.H. and Horlenko, I.O. (2010), "Problems of improvement of regional policy in Ukraine", *Ukrains'kyj heohrafichnyj zhurnal*, vol. 2, pp. 26—31.

13. Kharychkov, S.K. and Andreeva, N.N. (2005), "System of tools for mobilizing the natural resource potential and greening regional development", *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, vol. 1, pp. 132—142.

14. Popov, V.K. (1995), "Scientific fundamentals of environmental legislation of Ukraine", *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, vol. 4, pp. 35—36.

15. Khumarova, N.I. (2005), "Environmental target programs in the system of state regulation of nature use", *Ekolohizatsiia ekonomiky iak instrument staloho rozvytku v umovakh konkurentnoho seredovyscha*. L'viv: NLTUU, vol. 15.6, pp. 187—194.

16. Kolbasov, O.S. (1988), "The concept of environmental security (legal aspect)", *Sov. hosudarstvo y pravo*, vol. 12, pp. 47.

17. Yakushenko, L.M. and Yatsenko, L.D. (2011), "On the directions of increasing the efficiency of implementation of national programs in the environmental sphere. Information and analytical help", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/537/> (Accessed 30 July 2017).

*Стаття надійшла до редакції 08.08.2017 р.*