

Кошля А. О.,

суддя

Добропільського міськрайонного суду Донецької області

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД ДО ВСТАНОВЛЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Метою статті є визначення напрямів удосконалення нормативного визначення категорії «національна екологічна безпека», що має базуватися на дотриманні європейських стандартів реалізації та захисту права людини на безпечне довкілля. Автором підкреслено, що реалізація цілей сталого розвитку як пріоритетні засади формування державної політики України, що має визначатися як складова державної політики, про що було внесено відповідні зміни до нормативно-правових актах, що регламентують діяльність уряду та центральних органів виконавчої влади як адміністративних органів, уповноважених на здійснення стратегічних завдань держави. Автором підкреслено, що запровадження на національному рівні необхідності дотримання та впровадження цілей та завдань сталого розвитку, що визначило доцільність вироблення певної системи моніторингу ефективності здійснення повноважень з їх реалізації адміністративними органами. Автором встановлено, що до індикаторів забезпечення вимог національної екологічної безпеки України та досягнення цілей Сталого розвитку відносяться: забезпечення створення стійких систем виробництва продуктів харчування, що сприяють збереженню екосистем і поступово покращують якість земель та ґрунтів, в першу чергу за рахунок використання інноваційних технологій; забезпечення доступності якісних послуг з постачання безпечної питної води, будівництво та реконструкцію систем централізованого питного водопостачання із застосуванням новітніх технологій та обладнання; зменшення обсягів скидання неочищених стічних вод, у першу чергу з використанням інноваційних технологій водоочищення, на державному та індивідуальному рівнях стічних вод у водні об'єкти; частка скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти у загальному обсязі скидів тощо; підвищення ефективності водокористування; розширення інфраструктуру та модернізація мереж для забезпечення надійного та сталого енергопостачання на основі впровадження інноваційних технологій.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, доступ до екологічної інформації, захист, індикатор, механізм, національна екологічна безпека, публічний інтерес, суб'єктивне публічне право.

Koshlia A. O. The European approach to establishing the essence of the administrative and legal mechanism of national environmental safety

Abstract. The purpose of the article is to determine directions for improving the normative definition of the category "national environmental security", which should be based on compliance with European standards for the implementation and protection of the human right to a safe environment. The author emphasized that the implementation of the goals of sustainable development as a priority basis for the formation of the state policy of Ukraine, which should be defined as a component of the state policy, about which appropriate changes were made to the normative legal acts regulating the activities of the government and central executive bodies as administrative bodies authorized on the implementation of strategic tasks of the state. The author emphasized that the introduction at the national level of the need to observe and implement the goals and objectives of sustainable development, which determined the expediency of developing a certain system of monitoring the effectiveness of the exercise of powers for their implementation by administrative bodies. The author established that the indicators of ensuring the requirements of national ecological security of Ukraine and achieving the goals of Sustainable Development include: ensuring the creation of sustainable food production systems that contribute to the preservation of ecosystems and gradually improve the quality of lands and soils, primarily through the use of innovative technologies; ensuring the availability of quality services for the supply of safe drinking water, construction and reconstruction of centralized drinking water supply systems using the latest technologies and equipment; reduction of the volume of discharge of untreated wastewater, primarily with the use of innovative water treatment technologies, at the state and individual levels of wastewater into water bodies; the share of discharges of polluted wastewater into water bodies in the total volume of discharges, etc.; increasing the efficiency of water use; expansion of infrastructure and modernization of networks to ensure reliable and sustainable energy supply based on the introduction of innovative technologies.

Key words: administrative and legal support, access to environmental information, protection, indicator, mechanism, national environmental security, public interest, subjective public law.

Актуальність теми. За Індексом екологічної ефективності, оприлюдненим ще у 2021 р., Україна посіла 95-ту позицію серед 178 країн світу, поруч із такими країнами, як Зімбабве, Антігуа і Барбуда, Гондурас. За оцінкою Національного інституту стратегічних досліджень збереження існуючої ситуації в найближчій перспективі може призвести до формування значних екологічних загроз і збільшення кількості надзвичайних ситуацій з негативними наслідками для населення та довкілля, в тому числі – транскордонного масштабу.

Відповідно до статті 16 Конституції України «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» відноситься до пріоритетних задач української держави. Такий підхід, визначений Конституцією України, порушив необхідність перегляду розуміння категорії довкілля як сукупності природних ресурсів та стану їх використання, що було відносно усталеною категорією впродовж достатньо тривалого періоду розвитку правової системи України [1].

Крім того відповідно до Стокгольмської декларації з навколишнього середовища 1972 р. визначено право людини на сприятливі умови життя у навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне та процвітаюче життя [2].

Встановлення сутності категорії «національна екологічна безпека» вимагає врахування врахування результатів наукових праць представників, як загально-теоретичних наук (П.М. Рабінович, А.М. Колодій, О.Ф. Фрицький, В.А. Січевлюк І.О. Ієрусалімова, О.В. Петришин), так і представників спеціальних галузевих досліджень, зокрема В.І. Андрейцева, Т.О. Мацелик, О.О. Заржицького, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легези, О.Ю. Синявської, О.О. Сурілової та ін. Однак встановлення сутності категорії «національна екологічна безпека» має фрагментарний характер, та вимагає здійснення узагальнення існуючих наробок задля досягнення їх відповідності європейським стандартам.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення нормативного визначення категорії

«національна екологічна безпека», що має базуватися на дотриманні європейських стандартів реалізації та захисту права людини на безпечне довкілля.

Виклад основного матеріалу. Загальноновизнаним та загальноновживаним в Україні є підхід до визначення сутності та системи стандартів національної екологічної безпеки як безпеки відповідності довкілля певним вимогам щодо лімітів забруднення довкілля. При цьому відповідно до чинного законодавства України встановлюється, що під категорією довкілля має розумітися певна складна сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, що формують природну систему держави, забезпечуючи реалізацію права людини на життя як складову права людини на безпеку навколишнього природного середовища.

Останнім часом спостерігається дискусійність підходів про встановлення сутності категорії «права людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля» як права, реалізація та захист якого пов'язується із дотримання стандартів та лімітів не перевищення забруднення навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Закріплення такого нормативного підходу базується на врахуванні застарілих традицій еколога-правового регулювання, що є «успадкованими» ще з часів Радянського Союзу, і не корелюються із реалізацією Стратегії сталого розвитку, цілі якої проголошено Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 [3].

Історія формування ідеї сталого розвитку безпосередньо пов'язується із засіданням Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку, що відбулося у вересні 2015 року, де було прийнято резолютивний документ «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», де було встановлено такі цілі та завдання розвитку сучасних держав. Зазначеною Резолюцією Генеральної асамблеї ООН обґрунтовано, що розвиток сучасної держави має бути наступні напрями соціально-економічного, духовно-культурного, гуманітарного, екологічного реформування. Цілі сталого розвитку сучасного світу та окремих держави можуть бути класифіковані на: 1) гуманітарні, до яких відноситься – необхідність подолання проявів бідності, боротьба

з поширенням голоду, вжиття заходів із забезпечення продовольчої безпеки, сприяння забезпечення якості та безпеки продуктів харчування, раціоналізація сільськогосподарської діяльності; соціальний захист та забезпечення людини незалежно від її віку та стану здоров'я; доступність правосуддя; впровадження принципів соціального партнерства та діалогу як засад здійснення публічного адміністрування та суспільного розвитку; 2) соціо-культурні, що охоплюються необхідністю вжиття заходів із надання доступу до якісної освіти та створення можливостей для професійного розвитку людини впродовж її життя; забезпечення принципів гендерної рівності як пріоритету розвитку сучасного суспільства, надання рівних прав чоловікам та жінкам, хлопцям та дівчатам; подолання проявів дискримінації за майновою ознакою; 3) екологічні – забезпечення доступу до якісних водних ресурсів та дотримання санітарно-гігієнічних вимог; створення умов доступності енергетичних ресурсів; екологізація виробництва та його розбудова на засадах «замкненого кола»; забезпечення життєдіяльності та «життєстійкості» населених пунктів; вжиття заходів із подолання проявів кліматичних змін та їх негативних наслідків; використання ресурсів моря та океану на засадах раціональних підходів; боротьба з опустелюванням та вжиття інших заходів, спрямованих на подолання проявів деградації земель та відновлення біорізноманіття; 4) соціально-економічні – створення ефективного ринку праці на світового та національному рівнях; раціоналізація споживання.

Реалізація цілей сталого розвитку як пріоритетні засади формування державної політики України було визначено як складова державної політики, про що було внесено відповідні зміни до нормативно-правових актах, що регламентують діяльність уряду та центральних органів виконавчої влади як адміністративних органів, уповноважених на здійснення стратегічних завдань держави, зокрема, такими є Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI [4], Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [5], Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 [6].

Цілі сталого розвитку деталізуються у відповідних стратегічних завдань здійснення державної та регіональної політики, що втілюються у положеннях Національної доповіді «Цілі сталого розвитку» [7]. Встановлені Національною доповіддю «Цілі сталого розвитку» концептуальні та стратегічні засади розвитку України фактично є критеріями ефективності здійснення функцій держави, забезпечення вимог національної безпеки, і зокрема, безпеки навколишнього природного середовища.

Запровадження на національному рівні необхідності дотримання та впровадження цілей та завдань сталого розвитку визначило доцільність вироблення певної системи моніторингу ефективності здійснення повноважень з їх реалізації адміністративними органами. Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 686-р «Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку» [8] встановлюються перелік індикаторів ефективності здійснення державної та регіональної політик. Фактично такі індикатори є критеріями ефективності соціально-економічного розвитку, що дозволяє виявити напрями нормативно-правового та організаційного регулювання суспільних відносин.

До таких індикаторів забезпечення вимог національної екологічної безпеки України зокрема та досягнення цілей Сталого розвитку в цілому відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 686-р віднесено: забезпечення створення стійких систем виробництва продуктів харчування, що сприяють збереженню екосистем і поступово покращують якість земель та ґрунтів, в першу чергу за рахунок використання інноваційних технологій (індекс виробництва харчових продуктів Індекс виробництва харчових продуктів); забезпечення доступності якісних послуг з постачання безпечної питної води, будівництво та реконструкцію систем централізованого питного водопостачання із застосуванням новітніх технологій та обладнання (індикатор безпечності та якості питної води за мікробіологічними показниками; індикатор безпечності та якості питної води за радіаційними показниками); зменшення обсягів скидання неочищених стічних вод, у першу чергу з використанням інноваційних технологій водоочищення,

на державному та індивідуальному рівнях (показники обсягів скидів забруднених (забруднених без очистки та недостатньо очищених) стічних вод у водні об'єкти; частка скидів забруднених (забруднених без очистки та недостатньо очищених) стічних вод у водні об'єкти у загальному обсязі скидів тощо); підвищення ефективності водокористування (показники водоемності ВВП); розширення інфраструктуру та модернізація мереж для забезпечення надійного та сталого енергопостачання на основі впровадження інноваційних технологій (індикатор технологічних витрат електричної енергії в розподільчих електромережах); забезпечення диверсифікації постачання первинних енергетичних ресурсів; збільшення частку енергії з відновлюваних джерел у національному енергетичному балансі, зокрема за рахунок уведення додаткових потужностей об'єктів, що виробляють енергію з відновлюваних джерел (встановлення частки енергії, виробленої з відновлюваних джерел, у загальному кінцевому споживанні енергії); зменшення негативного впливу забруднюючих речовин, у т. ч. на довкілля міст, зокрема шляхом використання інноваційних технологій (обсяг викидів у атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами викидів); забезпечення розробки та реалізації стратегій місцевого розвитку, спрямованих на економічне зростання, створення робочих місць, розвиток туризму, рекреації, місцевої культури і виробництво місцевої продукції; зниження ресурсоемності економіки; зменшення обсягів утворення відходів і збільшення обсягів їх переробки та повторного використання на основі інноваційних технологій та виробництв (обсяг утворених відходів усіх видів економічної діяльності на одиницю ВВП; частка спалених та утилізованих відходів у загальному обсязі утворених відходів); обмеження викидів парникових газів в економіці; скорочення забруднення морського середовища; забезпечення сталого використання та захисту морських та прибережних екосистем, підвищення їх стійкості та відновлення на основі інноваційних технологій; сприяння сталому управлінню лісами (індикатор лісистості території країни); відновлення деградованих земель та ґрунтів з використанням інноваційних технологій. Щоб покращити відповідну

роботу на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях на основі Методології із бюджетування Цілей сталого розвитку в Україні [9] було розроблено спеціальний порядок для відстежування видатків державного бюджету на їх реалізацію.

В межах української юридичної науки є відсутнім єдиний підхід до встановлення сутності «екологічна безпека». Встановлення авторського підходу до визначення сутності категорії «національна екологічна безпека» є можливим шляхом узагальнення наявних теоретико-правових досліджень.

Встановлення сутності категорії «національної екологічної безпеки» має певну історію становлення та розвитку нормативно-правового регулювання. Перші спроби запровадження до національного правового простору категорії «національна екологічна безпека» були здійснені у 1995-1998 рр., коли відбулося нормативне закріплення концептуальних підходів до встановлення структури та змісту механізму забезпечення вимог національної безпеки в цілому та його структурних елементів [10, с. 243].

Розуміння складових елементів механізму забезпечення вимог національної екологічної безпеки вимагає застосування такого концептуального підходу, що полягає у поєднанні у складній взаємообумовлюючій системі реалізації заходів із запобігання надзвичайних екологічних ситуацій, попередження та усунення негативних наслідків екологічних правопорушень та злочинів проти довкілля, що дозволяє гарантувати належний рівень ефективності здійснення державної та регіональної політик із реалізації суб'єктивних екологічних прав приватної особи.

На рівні науково-теоретичних та практичних дискусій встановлення сутності категорії «національна екологічна безпека» відноситься до міжгалузевих тематик емпіричних та нормативних досліджень, що вимагають регенерації результатів дисертаційних та монографічних праць, що здійснені не лише в межах адміністративного права, а і інших спеціальних юридичних галузей, зокрема, екологічного права, природо-ресурсного права, земельного права тощо.

На концептуальному рівні проблематика встановлення сутності категорії «національна

екологічна безпека» започаткована у науково-теоретичних розробках В.І. Андрейцева [11, с. 24-26]. Так, вченим категорія «національна екологічна безпека» розглядалася у розрізі розуміння доцільності вжиття заходів із усунення екологічних ризиків, тобто пріоритет вченим робиться на вжитті заходів попередження проявів надзвичайних екологічних ситуацій. Схожим є підхід, обґрунтований у дослідженнях В.О. Дякова, І.І. Зозулі, А.М. Гайдіна, які під категорією національної екологічної безпеки розглядала сфери правовідносин, що регулюються діяльність людини у довкіллі, вжитті заходів із забезпечення безпеки природних та техногенно зумовлених станів та процесів, усунення загроз надзвичайних екологічних ситуацій [12].

Адміністративно-правове забезпечення досягнення вимог національної екологічної безпеки розглядалось у наукових розробках Ю.С. Шемшученка та В.Ф. Погорілка [13]. Вченими було обґрунтовано, що запровадження напрямів забезпечення ефективності механізму дотримання вимог національної екологічної безпеки має розглядатися як складова природоохоронної політики держави, її функціональний зміст [13, с. 56-60].

У наукових розробках В.А. Ліпкана екологічна безпека входить до структури механізму національної безпеки, при цьому сферою реалізації таких відношень є правовідносини, пов'язані із задоволенням потреб населення країни у безпечному довкіллі, забезпечення вимог біологічного різноманіття та раціонального використання природних ресурсів [14, с. 57-60].

Акцентуація розуміння екологічної безпеки як складової антропогенної безпеки була здійснена у наукових працях О.С. Заржицького [15, с. 107-109], А.Б. Качинського, де рівень екологічної безпеки розглядається як оцінка критеріїв антропогенного впливу на навколишнє середовище та негативних змін, що відбуваються в ньому за допомогою економічних, соціальних чинників, що виробляються на підставі науково обґрунтованих допустимих навантажень на природні об'єкти та ресурси [16, с. 156-160].

М.І. Малишко розглядає категорію екологічної безпеки як сукупність правових норм,

спрямованих на забезпечення захисту життєво необхідних інтересів людини від несприятливого впливу навколишнього природного середовища [17, с. 134-144], таким чином підкреслюючи пріоритетність життя та здоров'я людини як об'єктів захисту.

Однак попри актуалізацію проблеми забезпечення вимог екологічної безпеки, починаючи з 1970-х рр. ХХ ст., стан правового регулювання природних ресурсів в Україні залишається доволі неефективним та таким, що не відповідає вимогам сучасного європейського суспільства, Концепції «Green Deal» [18] та Стратегії сталого розвитку. Концепція «Green Deal» вимагає від країн, що ініціювали її прийняття, запровадити нормативно-правовий та організаційно-правовий базис для розбудови економіки замкнутого кола, подолання проявів зміни клімату. Основними стратегічними характеристиками концепції «Green Deal» є створення такої моделі функціонування економіки, що дозволяє до 2050 року мінімізувати чи зовсім подолати проблему парникових газів, запровадити розбудову виробництва на принципах ресурсоефективності та конкурентоспроможності, що означає відсутність ресурсозалежності та можливості «маніпулювання» енергетичними ресурсами. Відповідно до положень Стратегії «Green Deal» ставляться такі вимоги, як: здійснення реконструкція 35 млн неенергоефективних будівель; зменшення використання пестицидів на 30% та добрив на 20% до 2030 року у сільському господарстві; збільшення частки земель, де здійснюється органічне виробництво до 25% до 2030 року; створення умов до відведення 30% суші та 30% морських теренів до складу природоохоронні території; виробництво до 10 млн т відновлюваного водню до 2030 року тощо [19].

Висновок. Отже, фактично у такий спосіб формується головний публічний інтерес держави та суспільства. По суті новим функціональним змістом розуміння вимог національної екологічної безпеки є створення умов для реалізації публічних екологічних інтересів, що полягають в екологізації виробництва, побудові його на засадах енергоефективності, що особливо актуалізується в умовах російсько-української війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454#Text
3. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL.: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
6. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п#Text>
7. Цілі Сталого розвитку: Україна. Національна доповідь. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/natsionalna-dopovid-csr-Ukrainy.pdf>
8. Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 686-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2019-р#Text>
9. Бюджетування Цілей сталого розвитку (включає методологію та звіт із бюджетування ЦСР). URL.: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/бюджетування-цілей-сталого-розвитку-включає-методологію-та-звіт-із-бюджетування-цср>
10. Сабіров Р.Ф. Екологічна безпека як невід'ємна складова національної безпеки України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2010. № 1. С. 240-245
11. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
12. Зозуля І.І., Гайдін А.М., Дяків В.О. Шляхи вирішення проблем Львівського полігону твердих побутових відходів. *Техногенно-екологічна безпека та цивільний захист*. 2010. Вип. 1. С. 106-112.
13. Шемшученко Ю. С., Погорілко В. Ф. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. Київ : Наук. думка, 1973. 128 с.
14. Ліпкан В. А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. *Право і безпека*. 2003. № 4. Т.2 С. 57-60.
15. Заржицький О. С. Науково-правові засади екологічної безпеки, напрямки реалізації екологічної політики. *Вісник Академії митної служби України. Серія. Право*. 2010. № 2. С. 107-109.
16. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення. К. : НІСД, 2001. 312 с.
17. Малишко М.І. Екологічне право України : навч. посіб. / М. І. Малишко ; за ред. В. З. Янчука. Київ: Юрид. кн., 2001. 389 с.
18. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European economic and social committee of the regions. The European Green Deal. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>
19. Первый год Green Deal: как Украина интегрируется в новую экологическую политику ЕС. URL.: <https://www.euointegration.com.ua/rus/articles/2020/12/21/7117835/>