

Сохатюк Л. М.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто основи інституційного забезпечення державного регулювання у сфері екології, а саме питання природоохоронної діяльності на території України. Виокремлено ключові функції, принципи та інші характеристики, яким відповідає наявна система публічного управління у сфері охорони довкілля. Узагальнено основні елементи інституційного забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності в Україні та органи державної влади, до компетенції яких відноситься реалізація тих чи інших завдань такого напрямку. Проаналізовано нормативно-правове підґрунтя, що формує базис для реалізації державної екологічної політики щодо охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, досліджено чинні стратегічні документи щодо реалізації державної екологічної політики на території України, що передбачають впровадження механізмів охорони навколишнього природного середовища. Виокремлено специфіку та обґрунтовано важливість реалізації механізмів природоохоронної діяльності в умовах воєнного стану та в період ведення бойових дій як таких, що спрямовані на подолання негативних наслідків на екологічний фон країни. У зв'язку з цим, приведена практика спрощення ряду процедур екологічного направлення через перегляд та затвердження змін законодавства України в період дії воєнного стану та на період післявоєнного відновлення. Сформовано висновки та рекомендації щодо підвищення рівня ефективності реалізації завдань державного регулювання природоохоронної діяльності в Україні та зміцнення його інституційної спроможності. Виявлено, що систематичний моніторинг та аналіз інституційного забезпечення державного регулювання сфери охорони навколишнього природного середовища щодо узгодженості з екологічними та економічними характеристиками України є необхідною передумовою для підвищення рівня ефективності реалізації завдань державної екологічної політики.

Ключові слова: державне регулювання, природоохоронна діяльність, інституційне забезпечення, державна екологічна політика, екологія.

Постановка проблеми. Питання природоохоронної діяльності та всіх суміжних аспектів пов'язаних зі сферою екологічної безпеки на сьогодні займають одну з найактуальніших ланок. Екологічні проблеми вже мають міжнаціональний характер. До їх вирішення застосовують колегіальний підхід та беруть за приклад для наслідування кращі практики країн світу. Відтак проблеми екології це не лише проблематика окремої держави, але і виклик для держав-сусідів. Така глобальність проблем екології пояснюється, в першу чергу тим, що від неї залежить кожна сфера життєдіяльності людства.

Питання природоохоронної діяльності в Україні отримують все більшої уваги як від громадянського суспільства, так і від інституцій державного управління, адже є тісно пов'язаним із системою національної безпеки. Саме консенсусом основоположних чинників, одним з яких і є екологічна складова, обумовлюється захищеність громадянина, суспільства та країни в загальному. При

цьому слід окреслити важливість інституційної складової державного регулювання сфери охорони довкілля, адже від інституційного забезпечення безпосередньо залежить ефективність реалізації завдань державної екологічної політики та її зміст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням державної екологічної політики України, зокрема в розрізі природоохоронної діяльності та інституційного забезпечення для реалізації її ключових завдань, присвячено праці низки сучасних провідних українських науковців, серед яких Залєвська-Шишак А., Кушнір С., Бондар О., Галушкіна Т., Боковикова Ю. та інші. Однак, вивчення даного питання, пошук та наукове обґрунтування рекомендацій щодо вдосконалення інституційної складової природоохоронної діяльності в Україні потребують подальшого опрацювання.

Постановка завдання. Метою статті є робота рекомендацій щодо вдосконалення наяв-

ного стану інституційного забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Залєвська-Шишак А. у своїй науковій праці зазначає, що державне регулювання охорони довкілля в Україні реалізується шляхом впровадження комплексу заходів правового, адміністративного та економічного характеру, що формують екологічну політику держави. Саме це і обумовлює важелі державного регулювання природоохоронної діяльності [1, с. 48].

Об'єктом державного регулювання природоохоронної діяльності в Україні виступає наявний стан навколишнього середовища, існуючі природні ресурси та шляхи їх використання у життєдіяльності населення, а також процеси їх поновлення.

На державному рівні окреслюються наступні функції публічного управління природоохоронною діяльністю [1, с. 50]:

- розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення;
- реалізація заходів з державної екологічної експертизи;
- розроблення економічного механізму щодо доцільного використання природних ресурсів;
- моніторинг природокористування та запобігання впливу негативних чинників на навколишнього середовища, зокрема забруднення;
- державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій;
- окреслення допустимих середніх значень якісного стану природних ресурсів;
- формування та розподіл щодо використання державних позабюджетних фондів природоохоронної діяльності;
- моніторинг використання природних ресурсів державного значення;
- державний контроль за дотриманням законодавства охорони навколишнього природного середовища у розрізі ядерної та радіаційної безпеки;
- налагодження взаємодії з іншими органами влади щодо виконання окремих вимог природоохоронного законодавства;
- впровадження науково-технічної складової стосовно питання охорони та раціонального використання природних ресурсів;
- реалізація державної політики щодо збереження біорізноманіття;
- дотримання екологічної безпеки як частини національної безпеки України;

– впровадження та виконання завдань міжнародних угод та підтримка міжнародних відносин у сфері охорони довкілля;

– запровадження та підтримка єдиної державної екологічної політики та формування державних рішень з урахуванням реальної екологічної інформації (організація моніторингу забруднень та поновлення природних ресурсів, впровадження інформаційних технологій, прогнозування);

– екологічна освіта для населення.

Державне регулювання природоохоронної діяльності відповідає таким основоположним принципам екологічної безпеки, як [1, с. 47]:

- відповідність критеріям екологічної безпеки при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;
- забезпечення державою екологічно безпечного середовища для свого населення;
- дотримання превентивних заходів з охорони навколишнього природного середовища;
- створення умов для екологізації виробництва шляхом впровадження інновацій з метою вирішення питань охорони довкілля;
- охорона природних об'єктів і комплексів;
- науково досліджене рішення поєднання екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства, окреслення впливу та змісту господарської діяльності на природне середовище;
- підвищення рівня відповідальності за негативний вплив на довкілля;
- розвиток міжнародної співпраці у сфері природоохоронної діяльності.

Процес інституційного забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності в Україні має свої специфічні складові, а їхній набір ресурсів та структура залежать від рівня формування та виду діяльності, що створює так звану систему взаємопов'язаних елементів. Таке окреслення складових інституційного забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності сприяє визначенню критеріїв оптимізації його структури, забезпечує цілісність та збалансованість даної системи, а також сприяє формуванню підґрунтя для організації ефективного інноваційного розвитку такого інституційного регулювання. Згадана система представлена на рисунку 1.

З рисунку 1 ми спостерігаємо, що формування досліджуваного інституційного забезпечення відбувається під впливом національної ресурсної бази та міжнародного досвіду.

Під «національною ресурсною базою» слід розуміти наявний стан державного регулювання

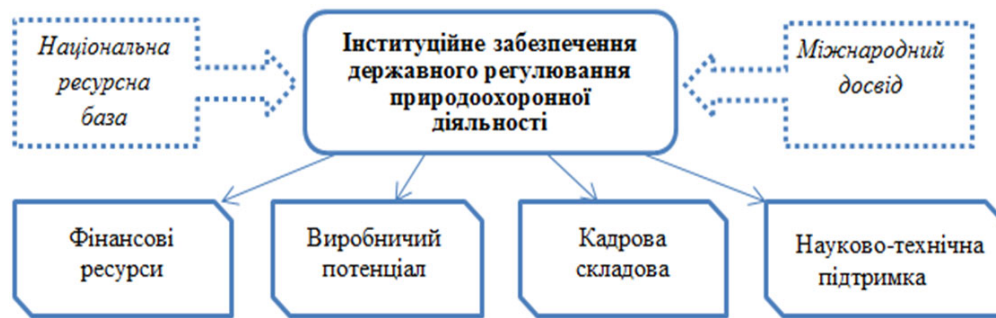


Рис. 1. Основні елементи структури інституційного забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності [2, с. 50]

природоохоронної діяльності та безпосередньо стан екології країни, чинне нормативно-правові акти, що регулюють дане питання, реалізовані заходи та сформовані оперативні та стратегічні плани з екологічного питання.

«Міжнародний досвід» в описаній структурі представляє будь-які кращі практики країн-партнерів, що були реалізовані на їхній території, та які мають сенс і можливість запровадження на території України, при умові наявності всіх необхідних для реалізації критеріїв.

Безпосередньо інституційне забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності включає в себе чотири складові, а саме: фінансові ресурси, виробничий потенціал, кадрова складова та науково-технічна підтримка.

До фінансових ресурсів можемо віднести реалізовані та заплановані витрати державного бюджету на реалізацію проєктів екологічної сфери, інвестиційну привабливість державних проєктів щодо природоохоронної діяльності для донорів тощо.

Виробничий потенціал являє собою можливість відтворення та примноження природних виробничих ресурсів через реалізацію відповідних екологічних завдань державного сектору.

До кадрової складової згаданої структури слід відносити кадрове забезпечення державного регулювання з питань екології, можливість підвищення їхньої кваліфікації та створення умов для ефективного управління природоохоронної діяльності.

Науково-технічна підтримка включає впровадження інноваційних підходів державного регулювання до вирішення завдань природоохоронної діяльності, дослідження та проведення аналізу для подальшого врахування у реалізації завдань публічного сектору з питань екології з метою отримання максимальних результатів при мінімальних ризиках та витратах.

Окремо слід відмітити, що органи державного управління, що формують досліджуване інституційне забезпечення та належать до сфери охорони навколишнього середовища, також складаються у відповідну систему. Відтак Ткачов А. у своїх магістерських напрацюваннях поділяє органи державної влади у сфері екології на органи загальної та спеціальної компетенції та громадське управління (рис. 2).

Як ми бачимо з рисунку 2 в Україна діє досить розгалужена система інституцій, до функцій яких належать запровадження або реалізація політики у сфері екології, зокрема з питань охорони навколишнього природного середовища. Малишко М. у своєму авторському підручнику зазначає, що це юридично самостійні державні, самоврядні й громадські інституції, до повноважень яких віднесено функції організаційно-розпорядчого, координаційно-консультативного, організаційно-експертного та контрольного характеру у сфері забезпечення екологічної безпеки та природоохоронної діяльності. [4, с. 130–131].

Зокрема, Боковикова Ю. у своїй праці дійшла висновку, що слабкими ланками, що заважають підвищенню рівня ефективності реалізації даного виду державного регулювання, є недосконалість механізмів державного управління та знижений рівень відповідальності перед суспільством і країною у питанні екології. Інституційні механізми не можуть реалізуватися без кадрових, матеріально-технічних та фінансових ресурсів. Тобто, існує необхідність більш чіткого визначення, які державні органи відповідальні за реалізацію завдань природоохоронної діяльності в Україні за окремими напрямками та з урахуванням збройної агресії з боку російської федерації, можливих та вже наявних загроз і ризиків [5, с. 52].

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» «управління охороною навколишнього природ-



Рис. 2. Органи державної влади у сфері природоохоронної діяльності України

Джерело: складено автором на основі [3, с. 43].

ного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо розпорядчої діяльності», а згідно з ч. 5 цієї статті закону «метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища» [6].

Державне регулювання природоохоронної діяльності в Україні, тобто виконання окремих завдань інституціями, що представлені на рисунку 2, виступає комплекс заходів, що націлені на підвищення ефективності системи природокористування та мінімізацію негативних чинників впливу на навколишнє природне середовище і реалізується здебільшого через використання інструментів впливу економічного та адміністративно-правового характеру, що регулюється чинним українським законодавством.

В Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII, серед ключових екологічних проблем нашої держави виокремлюють «неефективну систему державного управління у сфері

охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища» [7].

Бондар О. та Галушкіна Т. у своїй монографії дійшли висновку, що вдосконалення державного регулювання природоохоронної діяльності, що забезпечить можливість впровадження науково доведених обмежень на використання природних ресурсів і мінімізацію забруднення довкілля є можливим через впровадження інтегрованого методу щодо регулювання забруднення навколишнього природного середовища відповідно до Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення (комплексне запобігання і контроль за забрудненнями) [8].

Основним нормативно-правовим актом у сфері природоохоронної діяльності на території нашої держави є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Саме цим Законом регулюються основні завдання щодо природокористування та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, попередження та усунення наслідків від негативного впливу на екологічну сферу, визначаються функції та відносини між різними суб'єктами щодо природоохоронної сфери, окреслюються ключові правові, економічні та соціальні базиси стосовно організації природоохоронної діяльності. Також слід виокремити інші нормативно-правові акти,

що регулюють різні аспекти екології та природо-користування, серед яких:

– Закон України «Про природно-заповідний фонд України»: визначає принципи створення, охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– Водний кодекс України: визначає правовий режим водокористування, а також охорону водних ресурсів;

– Лісовий кодекс України: регулює питання та відносини, пов'язані з лісовими ресурсами;

– Закон України «Про охорону атмосферного повітря»: регулює питання якості повітря та боротьби зі забрудненням;

– Закон України «Про тваринний світ»: визначає принципи охорони та використання ресурсів тваринного світу;

– Закон України «Про рослинний світ»: визначає принципи охорони та використання ресурсів рослинного світу.

Крім того, в Україні розроблено Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. Дана Стратегія впроваджена з метою підвищення рівня екологічної безпеки, мінімізації впливів та наслідків зміни клімату на території України [9].

В умовах воєнного стану, в яких зараз перебуває Україна, внаслідок військової агресії зі сторони російської федерації, питання охорони навколишнього природного середовища постає надто гостро. Це пояснюється тим, що військові дії спричиняють надто високий негативний вплив для екології. Відбувається руйнація інфраструктури та природних об'єктів, забруднення атмосфери, водних ресурсів та ґрунтового покриття внаслідок використання небезпечних для екологічної сфери боєприпасів, мінування територій, лісові пожежі та забруднення водойм тощо. Такі екологічні проблеми, що з'являються через ведення бойових дій, в свою чергу, несуть серйозну загрозу здоров'ю та життю українського народу, втрату природних ресурсів і зменшення різноманітності живої природи, унеможлижуючи її відновлення.

Саме тому існує попит на змістовне забезпечення державного регулювання у сфері екології, зокрема з питань запобігання негативного впливу на екологічну сферу та її відновлення внаслідок воєнних бойових дій. Важливим є саме практична складова реалізації завдань та заходів державного регулювання природоохоронної діяльності та оперативність дій для мінімізації шкоди екологічного фону України.

У зв'язку з цим було внесено ряд змін до різних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері екології та природоохоронної діяльності, звернувши увагу саме на особливості періоду дії воєнного стану на території України, а також з урахуванням майбутнього періоду після воєнного відновлення.

Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» затверджено зміни щодо 12 нормативно-правових актів, а Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження лісів» - щодо 9 нормативно-правових актів. У загальному, такі зміни відбулися з метою затвердження спрощення процедур проведення відновлювальних робіт з ліквідації наслідків бойових дій протягом дії воєнного стану та на період відбудови після завершення воєнних дій [10].

Висновки. Дослідивши питання за темою нашої наукової статті, варто відмітити, що інституційне забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності в Україні має досить розвинену систему, однак потребує подальшого вдосконалення. Проведене дослідження дозволило нам окреслити обов'язкові складові інституційного забезпечення державного регулювання у сфері екології та визначити рекомендації для кожної складової, впровадження яких слугуватиме зміцненню інституційного забезпечення державної екологічної політики:

1) кількість і якість наявних ресурсів: існує необхідність проведення моніторингу наявних основних фондів, кадрових, матеріально-технічних та фінансових ресурсів та доцільність їх використання для реалізації окремих заходів;

2) рівень компетентності кадрових ресурсів та чинна організаційна структура: існує потреба у регулярному підвищенні кваліфікації кадрів органів влади, що реалізують державну екологічну політику, зокрема для підвищення загального рівня відповідальності перед суспільством і країною у сфері екології, а також своєчасному перегляді організаційної структури – доцільності функціонування окремих інституцій відповідно до викликів сучасності;

3) інноваційні, інформаційні та додаткові фінансові можливості: існує потреба у пошуку та впровадженні інноваційних рішень задля оптимізації процесів інституційного забезпечення державного регулювання у сфері екології, зміцненні інформаційної бази та залученні додаткових коштів, зокрема через співпрацю з міжнародними донорами.

Систематичний перегляд та удосконалення окремих складових інституційного забезпечення державного регулювання сфери екології, а також визначення його відповідності до екологічних та економічних можливостей держави, виступає

важливою передумовою для формування змістовної інституційної бази державного регулювання природоохоронної діяльності, що безпосередньо впливатиме на процес подальшого екологічного післявоєнного відновлення України.

Список літератури:

1. Залєвська-Шишак А. Д. Основні напрями державного регулювання охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів в Україні. Економіка. 2014. Вип. 24. С. 46–54. URL: <https://surl.li/lejpod> (дата звернення: 27.05.2025).
2. Кушнір С. О. Інституційне забезпечення функціонування аграрного сектору України в контексті його інноваційного розвитку: теорія, методологія, практика [Електронний ресурс]: дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.00.03 / Львівський торговельно-економічний університет. – Львів, 2020. – 536 с. URL: <https://surl.li/fbt0eq> (дата звернення: 27.05.2025).
3. Ткачов А. Б. Державне управління у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс]: дип. робота магістра / Університет митної справи та фінансів. – Дніпро, 2024. – 100 с. URL: <https://surl.li/dxhjbi> (дата звернення: 27.05.2025).
4. Малишко М. І. Екологічне право України: навч. посіб. Київ: Видавничий Дім «Юрид. книга», 2001. 389 с.
5. Боковикова Ю. В. Роль і місце ради національної безпеки і оборони серед суб'єктів забезпечення екологічної безпеки. Вісник Національного технічного університету «ХПІ». 2023. № 2. С. 49–53. URL: <https://surl.cc/fdncpt> (дата звернення: 27.05.2025).
6. 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: 27.05.2025).
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-XIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 27.05.2025).
8. Бондар О. І., Галушкіна Т. П., Унгурян П. Я. «Зелена» економіка як підґрунтя екологізації місцевого розвитку : монографія. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 238 с..
9. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1363-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.05.2025).
10. Яра О. С., Стасюк Н. А. Правові механізми захисту довкілля в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право, 2024, 3.86: с. 190–196. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/01/30-2.pdf> (дата звернення: 27.05.2025).

Sokhatiuk L. M. INSTITUTIONAL SUPPORT OF STATE REGULATION OF ENVIRONMENTAL ACTIVITY IN UKRAINE

The article deals with the foundations of institutional support of state regulation in the field of ecology, namely the issue of environmental activity in the territory of Ukraine. Key functions, principles and other characteristics that the existing public administration system in the field of environmental protection is identified. The basic elements of institutional support of state regulation of environmental activity in Ukraine and public authorities, which are competence of the implementation of certain tasks of such direction, are summarized. The legal basis is analyzed, which forms the basis for the implementation of the state environmental policy on environmental protection. In particular, the current strategic documents on the implementation of state environmental policy in the territory of Ukraine are investigated, which provide for the introduction of mechanisms of environmental protection. The specificity and importance of realization of mechanisms of environmental activity in the conditions of martial law and in the period of hostilities as which are aimed at overcoming the negative consequences on the ecological background of the country are distinguished and substantiated. In this regard, the practice of simplifying a number of ecological referral procedures through the revision and approval of changes in the legislation of Ukraine during the period of martial law and for the period of post-war recovery. Conclusions and recommendations for improving the level of efficiency of realization of the tasks of state regulation of environmental activity in Ukraine and strengthening its institutional capacity were formed. It has been revealed that systematic monitoring and analysis of institutional support of state regulation of the field of environmental protection regarding consistency with the environmental and economic characteristics of Ukraine is a necessary prerequisite for improving the level of efficiency of implementation of the tasks of state environmental policy.

Key words: state regulation, environmental activity, institutional support, state environmental policy, ecology.