

3. Попов Ю.Ю. Система реєстрації прав на нерухомість: необхідне і достатнє врахування специфіки книжного володіння. *Українське комерційне право*. 2015. № 14. С. 61–82
4. Мірошніченко А.М. Земельна ділянка як об'єкт права: абстракція чи реальність? *Право України*. 2020. № 5. С. 91–105
5. Бевзенко Р.С. Очерк 14. Проблема владения и держания. *Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики*. ЮрайтИздат, 2007. С. 525–561.
6. Майданик Р.А. Речове право : підручник. Київ, 2019. 1102 с.
7. Дождев Д.В. Основание защиты владения в римском праве. Москва : Ин-т государства и права РАН. 1996. 238 с.
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 липня 2018 року у справі №653/1096/16-ц (провадження №14-181 цс 18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75296538> (дата звернення: 12.12.2021).
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 листопада 2018 року у справі № 183/1617/16 (провадження №14-208цс18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81574015> (дата звернення: 12.12.2021)
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28 листопада 2018 року у справі № 504/2864/13-ц (провадження №14-452 цс 18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81842010> (дата звернення: 12.12.2021)
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07 квітня 2020 року у справі № 372/1684/14-ц (провадження №14-740цс19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88739760> (дата звернення: 12.12.2021)
12. Окрема думка судді К.М. Пількова на постанову Великої Палати Верховного Суду від 23.11.2021 у справі №359/3373/16-ц (провадження №14-2цс21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101592426#> (дата звернення: 12.12.2021)
13. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. №435-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 12.12.2021)
14. Право нерухомості крізь призму судової практики : монографія / За ред. І.В. Спасибо-Фатєєвої. Харків : ЕКУС. 2021. 344 с.
15. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року №2768-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 12.12.2021)

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.1.9>

ФЕЛОНЮК Д.Л.

ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL SUPPORT FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE IN CONDITIONS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу особливостей інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України в умовах сталого розвитку. Досліджено закріплення ідеї сталого розвитку у загальних та спеціальних вітчизняних нормативно-правових актах з питань охорони навколишнього природного середовища. На основі різних наукових підходів окрес-

лена роль екологічного складника в «тріаді» елементів сталого розвитку, визначено значення екологічної політики як інструменту досягнення цілей сталого розвитку. Наголошено на тому, що дієвість екологічної політики держави напряму залежить від інституційно-функціонального забезпечення її формування та здійснення.

Визначено окремі проблеми в наявній в Україні системі державного управління й регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. Аргументовано, що Україна упевнено обрала стратегічний орієнтир на досягнення цілей сталого розвитку й в основному закріпила його у відповідній вітчизняній нормативно-правовій базі. Доведено, що формування та реалізація національної екологічної політики в сучасних умовах здійснюється з урахуванням необхідності збалансування усіх трьох складників сталого розвитку: економічного, екологічного та соціального.

Зроблено висновки, що побудова дієвої моделі інституційно-функціонального забезпечення екологічної політики в українських реаліях супроводжується окремими складнощами й проблемами об'єктивного і суб'єктивного характеру, що вимагає активізації та більшої координації зусиль держави й недержавних структур, окремих громадян у напрямі реального досягнення цілей сталого розвитку, а також створення для цього дійсно ефективного механізму управління й регулювання у сфері охорони і збереження навколишнього природного середовища, безпеки довкілля, раціонального природокористування з відповідною нормативно-правовою регламентацією.

Ключові слова: *екологічна політика, інституційно-функціональне забезпечення, сталий розвиток, цілі сталого розвитку, охорона навколишнього природного середовища*

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the features of institutional and functional support for the formation and implementation of environmental policy of Ukraine in terms of sustainable development. The consolidation of the idea of sustainable development in general and special domestic regulations on environmental protection has been studied. Based on various scientific approaches, the role of the environmental component in the "triad" of elements of sustainable development is outlined, the importance of environmental policy as a tool for achieving sustainable development goals is determined. It is emphasized that the effectiveness of the state's environmental policy directly depends on the institutional and functional support of its formation and implementation.

Some problems in the existing system of public administration and regulation in the field of environmental protection in Ukraine have been identified. It is argued that Ukraine has confidently chosen a strategic focus on achieving sustainable development goals and mainly enshrined it in the relevant domestic legal framework. It is proved that the formation and implementation of national environmental policy in modern conditions is carried out taking into account the need to balance all three components of sustainable development: economic, environmental and social.

It is concluded that the construction of an effective model of institutional and functional support of environmental policy in Ukrainian realities is accompanied by certain difficulties and problems of objective and subjective nature, which requires intensification and greater coordination of efforts of the state and non-governmental organizations. development, as well as the creation of a truly effective mechanism for management and regulation in the field of protection and preservation of the environment, environmental safety, environmental management with appropriate regulations.

Key words: *environmental policy, institutional and functional support, sustainable development, sustainable development goals, environmental protection.*

Вступ. Глобальність і гострота екологічних проблем сучасності, які постали перед людством на нинішньому етапі його розвитку й пов'язані з нераціональною, зазвичай споживацькою взаємодією суспільства з навколишнім природним середовищем, зумовили необхідність побудови якісно нових підходів до формування довгострокової стратегії функціонування цивілізації, котра ґрунтується на засадах сталого розвитку. Концепція сталого розвитку, яка передбачає баланс її складників – економічного, соціального та екологічного, – визначила й потребу в існуванні дієвих інституційно-функціональних механізмів, за допомогою яких можуть бути досягнуті

поставлені цілі в усіх трьох названих сферах, у тому числі й під час формування та реалізації екологічної політики як на міжнародному, так і на державному (національному) рівнях.

Питання сталого розвитку й вітчизняної екологічної політики досліджувалися в працях таких відомих науковців, як В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, В.Л. Бредіхіна, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, Х.А. Григор'єва, А.В. Духневич, В.М. Єрмоленко, В.С. Загорський, О.С. Заржицький, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, В.І. Лозо, Н.А. Малиш, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, В.Ф. Погорілко, О.О. Погрібний, В.Д. Сидор, А.К. Соколова, А.М. Статівка, Т.Є. Харитонова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших. Водночас, не зважаючи на значну кількість праць учених з означеної проблематики, низці аспектів інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України приділено недостатньо уваги.

Постановка завдання. Метою статті є проведення теоретико-правового аналізу особливостей інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України в умовах сталого розвитку.

Результати дослідження. Вперше широкого поширення концепція сталого розвитку набула у зв'язку з проголошенням Всесвітньої стратегії збереження природи, розробленої з ініціативи ЮНЕП, Міжнародного союзу охорони природи (МСОП) і Всесвітнього фонду дикої природи. У 1987 році в доповіді «Наше загальне майбутнє» Міжнародна комісія з навколишнього середовища й розвитку (МКНСР) приділила основну увагу необхідності «сталого розвитку», за якої «задоволення потреб теперішнього часу не підриває здатності майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби». Саме це формулювання поняття «сталий розвиток» зараз широко використовується як базове в багатьох країнах [1, с. 104–105]. Значно пізніше, 25.09.2015, була прийнята Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», якою оголошено новий план дій, орієнтований на виведення світу на траєкторію сталого та життєстійкого розвитку, що включає сімнадцять цілей сталого розвитку і сто шістдесят дев'ять завдань [2, с. 77].

У вітчизняному законодавстві ідея сталого розвитку закріплена як у загальних, так і в спеціальних нормативно-правових актах з питань охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI закріплена норма, відповідно до якої «...Засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на ... загальноновизначених принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України...» [3]. Крім цього, підтримуючи проголошені глобальні цілі сталого розвитку, Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019 визначено необхідність забезпечення дотримання усіх сімнадцяти цілей, у тому числі й у сфері охорони та збереження навколишнього природного середовища та раціонального природокористування [4].

Низка положень, присвячених сталому розвитку як орієнтиру для формування та здійснення екологічної політики в Україні, міститься і в галузевому екологічному законодавстві. Серед таких актів слід виокремити Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII, у преамбулі якого чітко зазначено: «Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів» [5].

Досягнення Україною Цілей Сталого Розвитку (ЦСР), які були затверджені на Саміті Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку у 2015 році, а також сприяння збалансованому (сталому) розвитку шляхом досягнення збалансованості складників розвитку (економічного, екологічного, соціального), орієнтування на пріоритети збалансованого (сталого) розвитку, визначені серед основних засад державної екологічної політики в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджених Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII (далі – Стратегія) [6].

Така увага українського законодавця до екологічної політики та її формування і здійснення на основі ідей сталого розвитку не є випадковою, адже саме посилення екологічного складника дозволить збалансувати його з економічним та соціальним. Як слушно зазначається

з цього приводу в науковій літературі, «екологічна політика повинна базуватись на принципах збалансованості трьох складників розвитку держави: економічного, екологічного, соціального, що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку, врахування екологічних наслідків під час прийняття економічних рішень. Відповідно, і механізми реалізації цієї політики повинні бути спрямовані на комплексне вирішення її складників. ... Це дасть змогу забезпечувати такий розвиток економіки, який не супроводжується небезпечним забрудненням та руйнуванням природного середовища» [7, с. 275].

На особливому значенні екологічного складника в «тріаді» елементів сталого розвитку наголошує й А.Д. Урсул. Зокрема, дослідник зазначає, що екологічні імперативи дійсно виявляються провідними у створенні та розумінні концепції сталого розвитку, однак у ході теоретико-методологічних досліджень стало зрозуміло, що сталий розвиток – це не просто додавання екологічного фактору до традиційного соціально-економічного розвитку, а принципово нові трансформації за всіма напрямками розвитку людства, тобто це є «інноваційно-діяльна революція» у всесвітньому масштабі [8, с. 82].

Подібну позицію стосовно місця екологічного складника у сталому розвитку й ролі екополітики висловлює В.К. Малолітнева, вказуючи, що три стовпи сталого розвитку (екологічний, економічний та соціальний) зазвичай вважаються рівнозначними, однак за деякими підходами екологічний складник визнають головним і безкомпромисним елементом сталого розвитку. В обґрунтування такої ідеї покладене положення, відповідно до якого соціальний та економічний складники не тільки впливають на навколишнє середовище, а й не можуть існувати без нього. Одночасно вчена підтримує думку про баланс усіх складників сталого розвитку, визнаючи їх взаємозалежність, та зауважує, що «... політика з охорони навколишнього середовища обов'язково матиме економічний та соціальний вплив, і навпаки» [9, с. 135–136]. Як систему державних заходів, що визначають вплив суспільства на довкілля, тактику й стратегію збалансованого розвитку, визначає екологічну політику А.П. Гетьман [10, с. 45].

Таким чином, досягнення цілей сталого розвитку в Україні значною мірою зумовлюється метою, засадами і стратегічними завданнями, визначеними в екологічній політиці держави. Дієвість же останньої своєю чергою напряму залежить від інституційно-функціонального забезпечення її формування та здійснення. Так, О.В. Латишева наголошує, що пріоритетними напрямками стратегічного розвитку країни є досягнення економічної безпеки з урахуванням соціального та екологічного складників потенціалу сталого розвитку держави, збалансування яких досягається за допомогою системи ефективного управління та регулювання на різних ієрархічних рівнях (як на рівні держави та регіональному рівні, так і на рівні підприємств) [11, с. 218].

Водночас неефективна система 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, а також незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, названі у Стратегії серед першопричин екологічних проблем України [6].

Слід зазначити, що в названому документі констатується факт неефективності системи управління та регулювання у сфері довкілля станом на 2019 рік. Однак ця проблема для України не є новою, оскільки ще в 1998 році в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України, на третьому етапі їх реалізації (який наступав після завершення другого етапу, часові рамки якого окреслювалися 10–15 роками, починаючи з 1998 року) планувалося створити систему державного управління використанням природних ресурсів, регулюванням техногенного впливу на довкілля як основу управління сталим розвитком суспільства [12].

У якості основних завдань цього етапу називалися: 1) подальший розвиток системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, створення автоматизованої системи оцінки екологічних ситуацій, прогнозування шкідливого впливу на довкілля, планування дій у надзвичайних ситуаціях на основі оцінок і сценаріїв розвитку подій; 2) належна координація раціонального використання природного та соціально-економічного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах сталого розвитку. Одночасно прогнозувалося, що внаслідок реалізації основних напрямів державної екологічної політики буде створено систему екологічно збалансованого управління розвитком суспільства, яка стимулюватиме відновлення природних властивостей довкілля, компетентного регулювання використання природних ресурсів та розвиток продуктивних сил країни [12].

Попри наявність низки позитивних зрушень у сфері інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України відповідно до цілей сталого розвитку, на жаль, сьогодні доводиться спостерігати суттєві проблеми та окремі не вирішені питання у цій сфері. Наприклад, як зазначав ще у 2004 році О.Я. Лазор, «Сучасна екологічна політика України розробляється і впроваджується у життя в напружених політичних умовах, що часто призводить до конфліктних ситуацій. На досить слабкі екологічні організації чиниться тиск, лобіювання відомчих інтересів певними владними та приватними структурами, особливо якщо це стосується використання природних ресурсів, підпорядкування новостворених об'єктів (наприклад, національних природних парків, заповідників) тощо» [13, с. 14–15]. Також дослідник акцентував увагу на неузгодженості дій органів влади різного рівня компетенцій у сфері реалізації екологічної політики на території місцевої ради [13, с. 16]. Вказані проблеми залишаються актуальними й дотепер.

Системне бачення недоліків наявної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища наявне у дослідженнях Н. Тішкової. Вчена, зокрема, звертає увагу на проблеми нормативно-правового закріплення повноважень Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, який, крім іншого, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища: «Функції цього органу та сфера його діяльності постійно змінювались: він то зосереджував у своїх руках досить широкі повноваження щодо управління як охороною, так і використанням природних ресурсів, то віддавав ці повноваження іншим органам, виконуючи певний час майже виключно контрольні-наглядові та координаційні функції» [14, с. 57]. Крім цього, Н. Тішкова обґрунтовує недостатню політичну спроможність профільного міністерства, його слабкий адміністративний потенціал і вказує на розпорошеність повноважень у сфері управління використанням природних ресурсів між державними установами, що належать до сфери впливу різних центральних органів влади [14, с. 57–58].

До проблем можна віднести й дублювання окремих повноважень у системі органів виконавчої влади з тих чи інших аспектів природоохоронної діяльності; відсутність ефективної взаємодії між різними державними, а також державними й недержавними структурами під час прийняття різноманітних рішень з питань охорони навколишнього природного середовища; недостатнє залучення та участь громадськості у формуванні та здійсненні екологічної політики країни та деякі інші.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що Україна упевнено обрала стратегічний орієнтир на досягнення цілей сталого розвитку й в основному закріпила його у відповідній вітчизняній нормативно-правовій базі. Формування та реалізація національної екологічної політики в сучасних умовах здійснюється з урахуванням необхідності збалансування усіх трьох складників сталого розвитку: економічного, екологічного та соціального. Водночас побудова дієвої моделі інституційно-функціонального забезпечення такої політики в українських реаліях супроводжується окремими складнощами й проблемами об'єктивного і суб'єктивного характеру, що вимагає активізації та більшої координації зусиль держави й недержавних структур, окремих громадян у напрямі реального досягнення цілей сталого розвитку, а також створення для цього дійсно ефективного механізму управління й регулювання у сфері охорони і збереження навколишнього природного середовища, безпеки довкілля, раціонального природокористування з відповідною нормативно-правовою регламентацією.

Список використаних джерел:

1. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека та охорона довкілля. Електрон. дані. Київ : Основа, 2011. 514 с. 1 електрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см. Систем. вимоги : Pentium; 512 Mb RAM; Windows 98/2000/XP; Acrobat Reader 7.0. URL: <http://zerkalov.kiev.ua/sites/default/files/ebod-mz.pdf> (дата звернення: 15.12.2021).
2. Фелонюк Д.Л. Стратегія формування сучасної екологічної політики України в умовах сталого розвитку. *Актуальні питання реформування правової системи* : зб. матеріалів XVIII Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 04-05 червня 2021 р. / Уклад. Джурак Л.М. Луцьк : «Завжди Поруч», 2021. С. 76–78.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

5. 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).
6. 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).
7. Загорський В.С. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.
8. Урсул А.Д. Переход к устойчивому развитию: проблемы и перспективы. *Философские науки*. 2011. № 6. С. 77–88.
9. Малолітнева В.К. Господарсько-правовий інститут публічних закупівель : монографія. Київ : ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України», 2020. 412 с.
10. Екологічне право України в запитаннях та відповідях : навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, Г.В. Анісімова та ін. Харків : Одиссей, 2008. 480 с.
11. Латишева О.В. Етапи управління екологічною складовою потенціалу сталого розвитку машинобудівних підприємств. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 3 (45). С. 218–224.
12. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.12.2021).
13. 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.
14. Тішкова Н. Проблемні аспекти державного управління охороною навколишнього середовища в контексті європейської інтеграції України. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 2 (51). Ч. 1. С. 52–60.